



YASA
ÖZLÜK
SENDİKAL
HAKLAR
ÜÇLÜSÜ
GREV
HAKKI
UZLAŞMA
YETKİ
SENDİKAL
HAKLAR
ILO 87
KGHK
SENDİKA
DAYANIŞMA
AİDATI
ILO
GÜVENCE
TARAFLAR

KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ

HAKEM HEYETİ
ILO 98
İŞYERİ
TEMSİLCİSİ
EMEK
KAZANIM
HAKEM KURULU
4688
AIHS
ÇÖ
MASA
HAK
TOPLU SÖZLEŞME
ILO 151
UZLAŞMAZLIK
SİYASET
HAKKI
ADALET
SOSYAL
DİYALOG
ÖZGÜRLÜK

SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAĞLAMINDA DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Araştırma Raporu / Şubat 2024



MEMUR-SEN
AKADEMİ

SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAĞLAMINDA
DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE
KAMU GÖREVLİLERİ
SENDİKACILIĞI
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Prof. Dr. Alpay Hekimler



Memur-Sen Akademi: 9

Memur-Sen Adına Sahibi Genel Başkan

Ali YALÇIN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Ramazan ÇAKIRCI

Yayın Kurulu

Mahmut Faruk DOĞAN

Levent USLU

Hüseyin ÖZTÜRK

Hacı Bayram TONBUL

Soner Can TUFANOĞLU

Ali YILDIZ

Hamza ÖKSÜZ

Ahmet GÖK

Hazırlık

Memur-Sen Akademi

Koordinatör

Av. Serdar Bülent YILMAZ

Yazar

Prof. Dr. Alpay Hekimler

Grafik Tasarım

Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

Yönetim Merkezi

Zübeyde Hanım Mah. Sebze Bahçeleri Cad. No:86 Altındağ - Ankara / TÜRKİYE

Tel: 0 312 230 48 98 - Faks: 0 312 230 39 89

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	6
TAKDİM	9
ÖNSÖZ	11
YÖNETİCİ ÖZETİ	14
GİRİŞ	20

BİRİNCİ BÖLÜM

Kamu Görevlileri Sendikacılığı Boyutunda Uluslararası Hukuk

Normanları	28
-------------------------	----

I. Etkin, Sosyal Adaleti Gözeten, Makul Bir Hukuki Çerçeve	29
A. Birleşmiş Milletler Belgeleri	30
1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi	30
2. Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi	30
3. Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi	31
B. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri	31
1. 87 Sayılı Sözleşme	31
2. 98 Sayılı Sözleşme	32
3. 151 Sayılı Sözleşme	33
C. Avrupa Konseyi Belgeleri	34
1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi	36
2. Avrupa Sosyal Şartı	37
D. Avrupa Birliği Düzenlemeleri	37

İKİNCİ BÖLÜM

Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığın Genel Çerçevesi	41
---	----

II. Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığın Genel Çerçevesi	41
A. Kamu Görevlileri Sendikacılığın Tarihsel Gelişim Sürecine Kısa Bir Bakış	41
B. Statü Hukuku Açısından Kamu Görevlileri	44

C. Yasal Çerçeve	46
D. Kamu Görevlileri Sendikacılık Hareketinin Günümüzdeki Aktörleri	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Seçilmiş Ülke Uygulamaları	51
----------------------------------	----

III. Seçilmiş Ülke Uygulamaları	51
A. Federal Almanya’da Kamu Görevlileri Sendikacılığın Genel Çerçevesi	51
1. Sendikacılık Hareketinin Tarihsel Gelişimi	51
a. 2. Dünya Savaşı Öncesi Dönem	51
b. 2. Dünya Savaşı Sonrası Dönem	52
2. Statü Hukuku Açısından Kamu Görevlileri	55
3. Yasal Çerçeve	56
a. Anayasal Hükümler	56
b. Yasal Hükümler	59
c. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Düzenlemeler	63
d. Grev Hakkına İlişkin Düzenlemeler	65
e. Uygulamaya İlişkin Temel Veriler	69
B. Avusturya’da Kamu Görevlileri Sendikacılığının Genel Çerçevesi	72
1. Sendikacılık Hareketinin Tarihsel Gelişimi	72
a. 2. Dünya Savaşı Öncesi Dönem	72
b. 2. Dünya Savaşı Sonrası Dönem	74
2. Statü Hukuku Açısından Kamu Görevleri	75
3. Yasal Çerçeve	77
a. Anayasal Hükümler	78
b. Yasal Hükümler	80
c. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Düzenlemeler	83
d. Grev Hakkına İlişkin Düzenlemeler	85
e. Uygulamaya İlişkin Temel Veriler	86

C. İsviçre’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Genel Çerçevesi	88
1. Sendikacılık Hareketinin Tarihsel Gelişimi	88
a. 2. Dünya Savaşı Öncesi Dönem	89
b. 2. Dünya Savaşı Sonrası Dönem	90
2. Statü Hukuku açısından Kamu Görevleri	91
3. Yasal Çerçeve	93
a. Anayasal Hükümler	94
b. Yasal Hükümler	97
c. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Düzenlemeler	98
d. Grev Hakkına İlişkin Düzenlemeler	99
e. Uygulamaya İlişkin Temel Veriler	101
 Genel Değerlendirme ve Sonuç	105
Kaynakça	116

KISALTMALAR

AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
ArbVG	: Arbeitsverfassungsgesetz 1974 tarihli İş Teşkilatı Kanunu
AVAsG	: Schutz der Arbeits- und Versammlungsfreiheit – Antiterrorgesetz İstihdam ve Toplanma Özgürlüğünün Korunması Kanunu
AVEG	: Bundesgesetz über Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen Toplu İş Sözleşmelerin Teşmili Hakkında Federal Kanun
BBG	: Bundesbeamtengesetz Federal Memurlar Kanunu
BDG	: Beamten Dienstrechtgesetz Memurlar Hizmet Kanunu
BeamtSTG	: Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten der Länder Eyaletlerde Memurların Statüsünü Tayin Eden Memurlar Kanunu
BPG	: Bundespersonalgesetz Federal Personel Kanunu
BSBD	: Gewerkschaft Strafvollzug Ceza İnfaz Sendikası
BVerfG	: European Confederation of Independent Trade Unions Avrupa Bağımsız Sendikalar Birliği
CESI	: European Confederation of Independent Trade Unions Avrupa Bağımsız Sendikalar Birliği
CGB	: Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschland Alman Hristiyan Sendikalar Birliği
dbb	: Deutscher Beamten Bund Alman Memurlar Birliği
DGB	: Deutscher Gewerkschafts Bund Alman Sendikalar Birliği
EPSU	: European Public Service Union
ESA	: European System of Accounts

ETUCE	: European Trade Union Committee for Education
EU	: European Union Avrupa Birliği
FCG-KDEÖ	: Fraktion Christlicher Gewerkschaftler - Kameradschaft der Exekutive Österreich Hristiyan Sendikalar Fraksiyonu - Avusturya Yürütme Kardeşliği
garaNto	: Gewerkschaft des Zoll- und Grenzwachtpersonals Gümrük ve Sınır Güvenliği Personeli Sendikası
GdG	: Gewerkschaft der Gemeindebedineste Yerel Yönetimler Hizmetleri Sendikası
GDL	: Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer Alman Makinistler Sendikası
GdP	: Gewerkschaft der Polizei Polis Sendikası
GehG	: Gehaltsgesetz 1956 tarihli Maaş Kanunu
GEW	: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Eğitim ve Bilim Sendikası
GÖD	: Gewerkschaft Öffentlicher Dienst Kamu Görevlileri Sendikası
ILO	: International Labour Organization Uluslararası Çalışma Örgütü
LArbG	: Landarbeitsgesetz Tarım İşçileri Kanunu
LBB	: Gewerkschaft für das Gesundheitswesen in Bayern Bavyera Sağlık Çalışanları Sendikası
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
ÖGB	: Österreichischer Gewerkschaftsbund Avusturya Sendikalar Birliği

ÖTV	: Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr Taşımacılık ve Ulaşım Sendikası
PSI	: Public Servis International
SGB	: Schweizerische Gewerkschaftsbund İsviçre Sendikalar Birliği
StGG	: Staatsgrundgesetz Avusturya 1867 tarihli Devlet Anayasası
TVöD	: Tarifvertrag des öffentlichen Dienst Kamu Hizmetleri Toplu İş Sözleşmesi
VBG	: Vertragsbedienstetengesetz Sözleşmeli Personel Kanunu
ver.di	: Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft Birleşik Hizmet Sendikası
VKA	: Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände Yerel Yönetim İşverenler Birliği
VPOD	: Schweizerischer Verband des Personal öffentliche Dienste İsviçre Kamu Görevlileri Birliği

Takdim

Ali YALÇIN
Memur-Sen
Genel Başkanı

Mecelle’deki “Ezmânın tagayyürü ile ahkâmın tagayyürü inkâr olunamaz” kaidesi zamanın getirdiği yeni koşulların yasalarda değişimi zorunlu kıldığının veciz bir ifadesidir. Yasalar kendilerini üreten şartlarla mukayyet dinamik yapılarıdır. Statikleşmiş yasalar sorunlara cevap üretmekte, zamanın getirdiği yeni koşullara ayak uydurmakta zorlanacaktır.

2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kanun ve bu Kanun’a 2010’da Memur-Sen’in yaptığı etkili çalışmalar sonucu eklenen Toplu Sözleşme düzeni aradan geçen 23 yılda kamu görevlilerinin sorunlarını çözmekte yetersiz kalmış, iyileştirmeye açık tarafları pratik olarak ortaya çıkmış, eksiklikleri müteaddit defalar gösterilmiş bir kanundur. Bu haliyle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu sorun çözen değil sorun üreten bir noktada durmaktadır.

Memur-Sen olarak birçok vesileyle Kanun’un sorunlu ve eksik taraflarını ortaya koyduk. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi ile birlikte gerçekleştirdiğimiz “**4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi**”yle geniş ölçekte bu eksik ve sorunlu tarafları ve çözüm önerilerimizi ortaya koyduk.

Bu güne kadar yetkili konfederasyon olarak katıldığımız, dördünde mutabakat sağladığımız, üçünde ise hakeme gittiğimiz toplu sözleşme süreçlerinde gerek toplu sözleşme düzenini gerekse Kamu Görevlileri Hakem Heyetini defalarca tecrübe etmiş olduk. Toplu sözleşme hükümlerinin yorumlanmasına ve uygulanmasına yönelik de çok sayıda sorunla karşılaştık ve bunların çözümü için çeşitli yolları deneyimledik. Sonuç itibarıyla kamu görevlilerinin sendikal alanını ve toplu sözleşme düzenini belirleyen ilgili Kanun’un zayıf ve güçlü taraflarını bihakkın görmüş, yaşamış, tecrübe etmiş, bunlara dair görüşlerimizi de ilgili ve yetkili taraflara birçok farklı yol ve kanaldan ifade etmiş, itirazlarımızı ve önerilerimizi kamuoyu ile de paylaşmış durumdayız.

Kanun’a ilişkin uygulama sahasından hareketle ortaya koyduğumuz verilerin yanı sıra bir de akademik çalışmalarla bu meseleyi ele almak gerektiğine inanarak on ayrı konuda on akademik nitelikli çalışma hazırladık. Alanında uzman akademisyen ve hukukçular ile uzmanlara hazırlattığımız bu çalışmalarla hem alanyazına çok değerli bir katkı vermiş hem de sorunun çözümüne ilişkin çok kıymetli, rehber niteliğinde bir set ortaya koymuş olduk.

Bu setin ilk kitabı olarak Prof. Dr. Alpay Hekimler’in hazırladığı **“Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi”** adlı çalışmayla dünyadan seçilen ülke örnekleriyle ve uluslararası normlar itibarıyla 4688 sayılı Kanun’un vaz ettiği sistemi analiz eden karşılaştırmalı bir panorama sunuyoruz.

Çalışmamızın önemli bir boşluğu dolduracağına inanıyor, bu çalışmaların ortaya çıkması noktasında gösterdikleri irade için Memur-Sen Yönetim Kurulu üyelerimize, raporu hazırlayan Sayın Prof. Dr. Alpay Hekimler hocamıza, setteki diğer çalışmaları hazırlayan hocalarımıza ve uzmanlara, çalışmanın koordinasyonunu yürüten Memur-Sen Akademi ekibimize, emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Önsöz

Ali YILDIZ
Memur-Sen
Genel Başkan
Yardımcısı

Memur-Sen olarak, çalışma hayatının, insan yaşamına yararlı bir standarda kavuşması için örgütlü gücümüzle mücadele ediyoruz. Bu noktada çok yönlü çalışmalar yapıyor, kongre, sempozyum, panel, şura ve çalıştaylar yanında raporlar, odak analizler, saha araştırmalarıyla da yaptığımız çalışmalara nitelik ve akademik bir kimlik kazandırıyoruz.

Bu bağlamda üzerinde en çok durduğumuz konulardan birisi kuşkusuz sendikal faaliyet alanımızı belirleyen temel olgu olan 4688 sayılı Kanun’un sorunlu ve eksik taraflarının giderilmesidir.

Daha etkili, sorun çözme kapasitesi daha yüksek, daha adil bir toplu pazarlık sistemi sunan, yetkiye itibar kazandıran ve rekabetçi bir sendikal zemini güçlendiren bir Kanun için çalışmalarımızı kararlılıkla ve her geçen gün büyüterek sürdürüyoruz.

4688 sayılı Kanun’a dair itiraz ve önerilerimizi çeşitli vesilelerle kamuoyu ve ilgililerle paylaştık, paylaşıyoruz. Bu bağlamda çabalarımızı bir adım ileri taşıyarak, 7. Dönem Toplu Sözleşme’de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun sosyal paydaşlarla çalışılmasına dair bir hükmün yer almasını ve bu konuda en somut adımın atılmasını sağlamış olduk.

Bu noktada Kanun’da kapsamlı bir değişikliği öneren Memur-Sen olarak sadece şikayet etmeyen, itiraz ettiği her konuda çözümü de araştırıp ortaya koyan bir anlayışla hareket ediyoruz. Bunun sonucu olarak da yapılacak değişikliklere rehber niteliğinde olan, alanında uzman kişilerle çalışarak hazırladığımız akademik nitelikli bir analiz setini ilgili ve yetkili herkesin istifadesine kazandırdık.

“Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi” başlıklı raporumuzda kolektif sendika özgürlüğünü ve sendika güvenceleri ele alınarak, sendikal alanı tahkim edecek, özgürlük alanındaki kısıtları, sorunları ortadan kaldıracak bir öneri seti üretilmiş oldu.

Prof. Dr. Alpay Hekimler tarafından hazırlanan ve mezkur setin ilk çalışması olan elinizdeki çalışmayla kamu görevlileri sendikal mevzuatı ve toplu sözleşme sistemi itibariyle sorunlu alanlar işaretlenerek ILO sözleşmeleri, diğer uluslararası mevzuat ve ülke uygulamaları bağlamında karşılaştırmalı bir çalışma ortaya konuldu.

Memur-Sen olarak, başta Genel Başkanımız ve Yönetim Kurulumuza, analizi hazırlayan Sayın Prof. Dr. Alpay Hekimler’e, Memur-Sen Akademi ekibimize ve bu çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın güçlü memur güçlü Türkiye hedefinde önemli bir katkı sunacağına inançla hayırlara vesile olmasını diliyoruz.

Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de
Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi

YÖNETİCİ ÖZETİ

Yönetici Özeti

Sendikacılık hareketi, sanayileşme süreci ile birlikte ortaya çıkan insanlık dışı çalışma koşullarına bir tepki hareketiyle ve hak arama bilinci ile yeşermeye başlamıştır. Öyle ki, bireysel düzeyde taleplerini duyuramayan çalışanlar kolektif bir biçimde hareket ederek seslerini duyurabilecekleri bir zemin oluşturmayı başarmışlardır. Ancak bu yöndeki oluşumlar oldukça sancılı olarak tanımlanabilecek bir süreçten geçmiştir.

Uluslararası deneyimler, bize örgütlenmenin ve kolektif düzeyde hak arama bilincinin ilk evrelerinde belirli sektörlerde ortaya çıktığını göstermekte olsa da bu hareket zamanla tüm çalışanları kapsayacak bir sürece evrilmiştir.

Avrupa ülkelerinde sendikacılık hareketinin yakın tarihini genel olarak 2. Dünya Savaşı öncesi ve sonrası dönemler altında ele almak mümkündür. Kamu görevlileri sendikacılığı Dünya genelinde daha geç ortaya çıkmış ve gelişme göstermiş olmasına rağmen, oldukça köklü bir geçmişe dayanmaktadır.

Ülkemizde kamu görevlileri diğer Avrupa ülkelerine oranla oldukça geç bir tarihte örgütlenme haklarına kavuşmuşlardır. 1961 Anayasa’sının kabulü ile birlikte tüm çalışanlara örgütlenme hakkının tanınması ve ardından 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sen-

dikalar Kanunu’nun kabulü ile birlikte yeni bir döneme girilmiştir. Ancak kamu görevlileri sendikacılığının yeşermeye ve tecrübelenmeye başlamasından kısa bir süre sonra 1971 askeri müdahalesiyle elde edilen kazanımlar geri alınmıştır. 1980 darbesinden sonra, 1982 yılında kabul edilen Anayasa’da kamu görevlilerinin örgütlenme hakları konusu uzun yıllar tartışma konusu yapılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nin 1990’lı yıllar ile birlikte izlediği politikaların sonucunda taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ve Avrupa Birliği sürecinin etkisiyle bir anlamda yeniden zemin bulmaya başlayan kamu görevlileri sendikacılığı hareketi, nihayetinde 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kanun ile şekillenerek günümüze gelmiştir.

Bu çalışma kapsamında Federal Almanya, Avusturya ve İsviçre’de kamu görevlileri sendikacılık hareketleri ile Türkiye uygulaması karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Anılan ülkeler belirlenirken, kamu görevlileri sendikacılığı bakımından gerek mevzuat gerekse uygulama boyutunda örnek teşkil edebilecek ülkeler seçilmiştir. Nitekim her üç ülkede genel anlamda sendikacılık hareketi çok köklü bir geçmişe sahip olduğu gibi, kamu görevlileri bakımından geniş bir birikim de ortaya koymaktadırlar.

Ülke uygulamalarına yer vermeden önce, kamu görevlileri sendikacılık hareketinin uluslararası düzeyde şekillenmesi ve asgari düzeyde bir standart birliğinin oluşmasına zemin hazırlayan temel belgeler üzerinde durulmalıdır. Bu bağlamda bu harekete yön veren başta Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’nin kabul etmiş olduğu belge ve normlar üzerinde, spesifik ayrıntılara girilmeden değeriendirilmiştir.

Federal Almanya Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında tanımlanmış olan koalisyon özgürlüğü hakkı, günümüzde “herkesin” dolayısıyla kamu görevlilerin de örgütlenme hakkının anayasal teminatını oluşturmaktadır. Bu ülkede ülkemizden farklı olarak bir sendikalar kanunu kabul edilmediği gibi, salt kamu görevlilerine yönelik olarak koalisyon özgürlüğü ve bu hakkın devamı niteliğinde olan hakları düzenleyen müstakil bir kanun da kabul edilmemiştir.

Toplu pazarlık hakkına ilişkin olarak yasal çerçeve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile hüküm altına alınmıştır ki, bu kanunun hükümlerinin toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilen kamu görevlileri için de uygulanması söz konusudur. Bu noktada statü hukuku bakımından kamu görevlilerinin Federal Almanya’da memurlar ve toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenler olmak üzere esas itibarıyla iki grup altında sınıflandırılmakta olduğunun belirtilmesi gerekir.

Memur statüsünde istihdam edilmekte olan kamu görevlilerin hak ve borçları federal düzeyde istihdam edilenler bakımından Federal Memurlar Kanunu, eyaletlerde istihdam edilenlerin hakları ise müstakil bir kanun ile hüküm altına alınmış durumdadır. Anılan kanunlar memurlara da açıkça örgütlenme hakkını tanımaktadır. Federal Almanya uygulamasında yasa koyucu örgütlenme konusunda herhangi bir model öngörmediğinden dolayı, sendikacılık hareketinin kendi dinamikleri içerisinde geliştirdiği yapı sonucunda kamu görevlisi statüsünde istihdam edilenler, ağırlıklı olarak işçilerin örgütlendikleri sendikalara da üye olabildikleri gibi salt kamu görevlilerini örgütlenme yönünde faaliyet gösteren sendikal kuruluşlara da üye olabilmektedirler. Yine Türkiye uygulamasında olduğu üzere ülke genelinde faaliyette bulunma yükümlülüğü bulunmaması sebebiyle, faaliyet alanı belirli bir bölge üzerinde yoğunlaştırılabilmekte ve sendika bu hedefe yönelik olarak kurulabilmektedir.

Memur statüsünde olmayan kamu görevlileri için uygulamada, biri federal biri de eyalet ve yerel yönetimlerde istihdam edilmekte olan kamu görevlilerin hak ve borçlarını tayin eden toplu iş sözleşmeleri imzalanmaktadır. Ancak ülkemizdeki uygulamadan farklı olarak zorunlu bir uzlaştırma sistemi öngörülmemiştir. Kamu görevlilerine grev hakkı esas itibarıyla tanınmış olmak ile birlikte, memurların grev hakları bulunmamaktadır.

Nitekim 14.12.2023 tarihinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda Almanya’da memurlara yönelik grev yasağının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırılık oluşturmadığına hükmetmiştir. Ancak bu noktada Almanya’da memurların ekonomik ve sosyal haklarının koruma prensibi (*Alimentationsprinzip*) kapsamında devletten talep etme haklarının bulunduğu vurgulanması gerekmektedir.

Avusturya Cumhuriyeti, Avrupa Birliği’nin nispeten küçük bir ülkesi olmasına karşın uluslararası arenada oldukça etkili bir ülke konumunda olup, son zamanlarda Türkiye ile Avusturya arasındaki ilişkilerin olumlu yönde gelişme gösterdiği izlenmektedir. Avusturya Cumhuriyeti Anayasası, diğer ülkelerden farklı olarak tek bir kanundan değil, beş ayrı kanundan oluşmaktadır. Bu ülkede de yine kolalisyon özgürlüğü anayasal güvence altına alınmış olup, bu haktan kapsamlı bir biçimde kamu görevlilerinin de yararlanmaları söz konusudur. Kamu görevlilerini örgütleyen sendikalar Avusturya’da da oldukça köklü bir geçmişe sahiptirler.

Federal Almanya uygulamasında olduğu üzere Avusturya’da da kamu görevlilerin örgütlenme haklarını düzenleyen spesifik bir kanun kabul edilmemiştir. Bu ülkenin en spesifik özelliklerden birisi çalışanlara yönelik olarak işçi odaları olarak adlandırılan kuruluşlara zorunlu üyelik sisteminin benimsenmiş olmasıdır. Ancak kamu görevlileri zorunlu üyelik uygulamasının dışında tutulmuş-

tur. Ülkemizde olduğu üzere hizmet kolunda örgütlenme modeli öngörülmediği gibi, kamu görevlilerin örgütlenmelerine ilişkin yasa koyucu tarafından bir yapı da ihdas edilmemiştir. Kamu çalışanları daha çok sendikal hareketin kendi dinamikleri içerisinde bu bağlamdaki haklarını hayata geçirmişlerdir.

Kamu görevlileri, Avusturya’da da memurlar ve diğer kamu görevlileri olmak üzere temelde iki grup altında istihdam edilmektedirler. Örgütlenme özgürlüğü ve kamu görevlileri bakımından bir ayırımı gidilmektedir. Ancak kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakları birçok ülkeden farklılaşmaktadır. Öyle ki, kamu görevlilerine hangi statü altında çalıştığıнын bir önemi bulunmaksızın hakları kanun ile düzenlenmediği sürece toplu iş sözleşme bağtlama yetkisi tanınmıştır. Uygulamada haklar kanunlar yoluyla düzenlenmiş olduğundan, fiili olarak kamu görevlileri toplu sözleşme hakkında yararlanamamaktalar. Bu yönde veya benzer bir uygulama bu çalışma kapsamında başka bir ülkede tespit edilememiş olup, Avusturya kamu görevlileri sendikacılığı boyutunda önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak memurların maaşları her ne kadar kanun ile belirlenmekte olsa ve de yasal zeminde memurları örgütleyen sendikaların toplu pazarlık hakları bulunmasa da ‘de facto’ olarak uygulamada Hükümet ile sendikalar ücret artışları konusunda toplu görüşmelerde bulunarak nihayetinde maaş artışını belirlemektedirler.

Eş anlatımla kanunda ücret pazarlığı ve toplu iş sözleşmesi bağtlama yetkisi konusunda bir düzenlemeye yer verilmekle birlikte uygulamada Avusturya’da maaş artışı öncesinde sendika ile Federal Hükümet bir araya gelerek bir rakam üzerinde uzlaşmaktadırlar. Bu yönde bir uygulama sosyal ortaklık anlayışı içerisinde gerçekleşmektedir.

Bu noktada emekli olan kamu görevlilerinde gerek Federal Almanya’da gerekse başka ülkelerde görüldüğü üzere örgütlenmeleri, eş anlatımla sendika üyeliklerini sürdürmeleri konusunda bir engel bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa’larda örgütlenme hakkı “herkese” tanınmış durumdadır. “Herkes” kavramı da uygulamada uluslararası normlara uygun olarak, geniş kapsamlı biçimde uygulanmaktadır.

İsviçre bilindiği üzere federatif bir yapıya sahip olup toplam yirmi altı kantondan oluşmaktadır. Federal düzeyde kamuda istihdam edilen personelin hak ve borçları Federal Personel Kanunu tarafından belirlenirken, kantonlarda ayrıca müstakil birer kanun kabul etmiş durumdadırlar.

İsviçre’de koalisyon özgürlüğü alanında dikkat çeken en önemli hususlardan birisi 1999 yılına kadar uzun yıllar boyunca Anayasa’da doğrudan bir düzenlemeye yer verilmemiş olmak ile birlikte gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında bu hakkın varlığının tartışma konusu yapılmamış olunmasıdır. Bu ülkede toplu

sözleşme özerkliği koalisyon hakkının bir birleşenini oluşturduğundan dolayı, ayrıca Anayasa’da düzenleme alanı bulunmamıştır.

Anayasa’ya göre çalışma ilişkilerine yönelik olduğu ve çalışma barışını korumaya ve uzlaştırma görüşmelerine ilişkin yükümlülükler ile çelişmediği sürece, grev ve lokavta başvurabilmek mümkündür. Dolayısıyla İsviçre uygulamasında belirli koşulların varlığı halinde grev ve lokavt anayasal bir hak olarak kabul edilmektedir.

Kamu görevlileri bakımından diğer ülkelerde sıklıkla görmekte olduğumuz, memur ve diğer kamu çalışanları biçiminde bir ayırıma İsviçre’de yer verilmemiştir. Başka bir deyişle memur ve diğer kamu çalışanların statü hukuku boyutunda hakları birbirlerinden federal düzeyde İsviçre’de ayrılmamaktadır. Ancak ifa edilen meslek ve işler bakımından ele aldığımız koalisyon hakkı ve bu hakkının uzantısı niteliğinde olan haklar bağlamında farklılıklar ortaya çıkabilmekte ve bu farklar uygulamaya da yansımaktadır. Bu farklar özellikle kantonlarda kendisini göstermektedir.

Bu çalışmada ele alınan ülkelerde Türkiye uygulamasından ayrı olarak kamu görevlilerine yönelik olarak, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarını düzenleyen müstakil bir kanun kabul edilmiştir. Kamu görevlilerine geniş bir örgütlenme hakkı tanımak ile birlikte, toplu sözleşme ve iş mücadelesi araçlarına

başvurma haklarını ağırlıklı olarak memurlar boyutunda sınırlandırmışlardır. Bu sınırlandırmaya gidilirken uluslararası hukuk normlarını dikkate alarak bir yapı ihdas edilmiştir.

Bu çalışma, yirmi yılı aşan bir süreden beri ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığı hareketine yön vermekte olan 4688 sayılı Kanun hükümlerinin ulusla-

rarası hukuk normları ve farklı ülke uygulamaları gözetilerek ilkin örgütlenme özgürlüğü boyutunda güncellenmesinin zamanının çoktan gelmiş olduğunu bir kez daha ortaya koymaktadır. Güçlü bir kamu hizmeti, güçlü bir kamu sendikacılığını gerekli kılmaktadır, bunun yolu da kamu görevlilerine başta örgütlenme haklarını tanımaktan geçmektedir.

Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de
Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi

GİRİŞ

Giriş

Örgütlenme özgürlüğü ve bu özgürlüğe bağlı olarak sendika kurma, sendikal faaliyetlerde bulunma hakkı tarihsel bir perspektif ile bakıldığında nispeten daha geç ortaya çıkan ve gelişim göstermiş olan haklar arasında sayılmaktadır. Öyle ki, bu hak genel olarak 19. yüzyıl ile birlikte toplumsal dönüşümün sonucunda yeşermeye başlayıp gelişme göstermiştir. Bu alanda verilen mücadelelerin, daha açık bir ifadeyle örgütlenme hakkının kazanılması ile bu hakka bağlı olarak toplu pazarlık ve uyuşmazlıklarda çalışanların iş mücadelesi araçlarına başvurmalarının temel bir hak olarak güvence altına alınması ise oldukça sancılı olarak tanımlanabilecek bir süreç sonrasında gerçekleşebilmiştir.

Her ülke kendi sosyal tarihi içinde, ekonomik, sosyal, siyasi ve hatta kültürel faktörlere bağlı olarak bu süreçten geçmiş, günümüzde örgütlenme hakkını ve bu hakkın devamı niteliğinde olan haklar bağlamında düzenlemelerde bulunmuştur. Bu sürecin esas itibarıyla tamamlanmış olduğunu da iddia edebilmek kanımızca mümkün değildir. En azından Türkiye gibi örgütlenme hakkının nispeten geç tanındığı ve kısıntılara uğramış bir dönem ile tarihe damga vurduktan sonra ve özellikle de kamu görevlile-

ri sendikacılığı söz konusu olursa bu yönde bir savın ileriye sürülmesi gerçeklikten uzak kalacaktır.

Bir ülkedeki sendikacılık hareketini demokratikleşme düzeyinden ayrı tutabilmenin olanağı bulunmayacağı tartışmasızdır. Uluslararası deneyimler bize açıkça demokrasinin geliştiği ülkelerde, sendikal hak ve özgürlüklerinde gelişme gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bu bakımdan Alman Federal Anayasa Mahkemesi’nin 1974 yılında vermiş olduğu bir kararına atıfta bulunmak suretiyle “koalisyon özgürlüğü, demokrasinin ve hukuk devletinin birlikte geliştirdiği bir kurucu prensibin vücut bulmuş halidir”¹, yönündeki tespitinin evrensel boyuta ne oranda yerinde olduğunun anımsatılması yerinde olacaktır.

Şüphesiz olarak dünya konjonktüründe meydana gelen değişim ve dönüşüm süreçleri bireysel ve kolektif hakların tanınması ve genişletilmesi yolunda olumlu ve zaman zamanda olumsuz etkiler olarak yansıma bulmaktadır. Nitekim 1970’li yıllardan genel olarak dünyada bir anlamda esen demokratikleşme ve özgürleştirme rüzgârı kamu görevlilerinin de çalışma koşullarını belirlemesi boyutunda daha katılımcı bir anlayışa sahip olmaları gerektiği genel kabulü yaygınla-

1 BVerfG 18.2.1974 – 1 BvR 430/65 ua, BVerfG E 38, 281, 303.

şarak mevzuatlarda yansıma bulmuştur. Eş bir anlatımla işçilerin uzun mücadeleler sonucundaki kazanımların, kamu görevlileri içinde uygulanması yönündeki anlayış başta uluslararası hukuk düzeyinde olmak üzere kabul edilerek ulusal düzeylerde de yansıma bulmuştur. Bu süreç sonucunda, sözleşme hukuku ile statü hukukuna bağlı olarak emeklerini arz etmekte olanlar arasındaki hukuksal kazanımların da belirli ölçüde yakınlaşmış olduğunu izleyebilmek mümkündür. Şüphesiz olarak tüm ülkelerin aynı gelişim hızında bu sürece dahil oldukları ve günümüzde adeta yeknesak olarak tanımlayabileceğimiz bir yapının ihdas edilmiş olduğunu hiçbir suretle iddia edebilmek mümkün değildir. Bu olguyu ancak bölgesel düzeyde izleyebilmek mümkündür. Eş anlatımla örneğin Avrupa kıtasında genelde çalışanların, özelden kamu görevlilerinin elde ettikleri kazanımları aynı ana tarihleyebilmek mümkün değildir.

Koalisyon özgürlüğü, uluslararası literatürde isabetli bir biçimde sosyal özgürlük hakları içerisinde tanımlanmaktadır. Koalisyon özgürlüğünün çıkış noktasını bağımlı çalışmanın oluşturduğu; bağımlı çalışanların bireysel düzeyde sahip oldukları ne ekonomik ne sosyal koşulların kendilerini korumalarına yönelik olarak yeterli olmayacağından hareket etmektedir. Bireysel özerkliğin bu kapsamda sadece daha güçlü konumda olan, karşı tarafın koşullarını kabul etmek veya istihdam ilişkisinin kurulmasından vazgeçmeden öteye bir koruma sağlayamadığı

ifade edilerek, cevabın birlikte hareket etmekten, diğer bir ifadeyle koalisyon oluşturmaktan geçtiği ve Anayasa’nın bu bağlamda cevabının koalisyon hakkının temel bir hak olarak tanınması ve böylelikle bağımlı çalışanların insana yaraşır bir iş ilişkisi kapsamında şekillenmesine imkan tanımak durumunda olduğu isabetli bir biçimde uluslararası literatürde ifade edilmektedir (Hensche, 2022, 1883).

Bu çalışma, spesifik ayrıntılara girmeden seçilmiş ülkeler bağlamında kamu görevlileri sendikacılığının karşılaştırmalı analizin yapılması ve Türkiye’ye yönelik çıkarımlar sağlanmasına ilişkin bir zemin hazırlaması için kaleme alınmıştır. Kamu görevlilerin örgütlenme ve bu bağlamda şekillenmiş olan hakları, bağımlı çalışanlar grubu içerisinde yer alan işçilere oranla, ifade ettiğimiz üzere gerek ülkemizde gerekse dünya genelinde çok daha geç gelişme göstermiştir. Türkiye uygulamasında bilindiği üzere kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı ilk defa 1961 Anayasası’nın 46 ncı maddesi kapsamında düzenlenme bulmuş olan hüküm uyarınca tanınmıştır. Uygulama yasası olarak ise 1965 yılında kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu ile yasal çerçevesi çizilmiş ve kamu görevlileri için yeni bir dönem başlamıştır. Ne var ki, bu dönem uzun ömürlü olamamış ve siyasi gelişmelere bağlı olarak kamu sendikacılığı hareketi kesintilerle günümüze gelmiştir.

OECD rakamları göz önünde bulundurulduğunda kamu görevlilerinin toplam

istihdam edilenler içerisinde paylarının ülkelere göre oldukça önemli farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Nitekim yayınlanan son verilere göre Norveç’te bu oran % 30,9 ile en üst düzeydeyken, Japonya’da % 4,6 düzeyine kadar gerilemektedir. OECD ortalaması ise 2022 yılı sonu itibariyle % 18,6 olarak hesaplanmıştır. Eş anlatımla OECD ülkeleri ortalaması dikkate alındığında neredeyse her beş kişiden birinin kamu görevlisi olarak çalışmakta olduğunu görmekteyiz.² OECD ülkeleri arasında dikkat çeken bir özellik de İskandinav ülkelerinde kamu görevlilerin toplam istihdam edilenler içindeki payların geleneksel olarak da yüksek seyretmekte olduğudur. Bu noktada İskandinav ülkelerinin izlemiş oldukları kamu politikaları ve buna bağlı olarak şekillenen istihdam politikalarının diğer OECD ülkelerine oranla farklılaşmakta olduğunu izlemekteyiz. Eş anlatımla kamu sektörü, İskandinav ülkelerinde halen önemli bir işveren konumundadır.

Ülkemizde esas itibariyle işçilerin ve işverenlerin sahip oldukları örgütlenme hakları dönemler itibariyle kapsamlı olarak incelenmiş ve oldukça geniş olarak değerlendirebileceğimiz bir literatür oluşmuş olsa da aynı iddiayı kamu görevlileri sendikacılığı bakımından dile getirebilmek mümkün değildir. Bununla birlikte işçilerin örgütlenme haklarına ilişkin olarak yeni çalışmalara artan bir

ivme ile devam ediliyor olması şüphesiz olarak ülkemizde son derece isabetlidir. Ancak kamu görevlileri boyutunda bu ivmenin yakalanamamış olmasının da ayrıca sorgulanması gerekmektedir. Bu gerçeğin ardında başta, kamu görevlileri sendikacılığının gelişiminin ifade ettiğimiz üzere işçi sendikacılığına oranla daha geç ortaya çıkmış olması yatmakla birlikte, nedenini sadece bu faktöre indirgememiz kanaatimizce mümkün görülmemektedir. İzlemlerimize göre ülkemizde, akademisyenlerin yeterince kamu görevlileri sendikacılığı konusuna yönelmemiş olmaları diğer bir önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira basit bir araştırma dahi ülkemizde örgütlenme hakkı, kolektif iş hukuku alanında yapılan çalışmaların ağırlıklı olarak işçi sendikacılığı üzerinde yoğunlaştığını, üretilen yüksek lisans ve doktora tezlerinin bu alanda odaklandığını, kamu görevlileri sendikacılığın adeta ikinci plana itildiğini ortaya koyacaktır.

Ancak bu çalışma kapsamında belirlendiği üzere bu durum diğer ülkeler açısından da farklılaşmamaktadır. Kamu görevlileri sendikacılığı, kamu görevlilerin örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarına ilişkin olarak yapılan çalışmalar, özel hukuk normları kapsamında istihdam edilen işçilerin çok gerisinde kalmaktadır. Nitekim bu durum yabancı literatürde de açıkça ifade edilmektedir (Geiser ve Müller, 2015, s.301). Dolayısıyla bir anlamda üye

2 Detaylar için Bkz.: <https://de.statista.com/infografik/10405/beschaeftigte-im-oeffentlichen-dienst-in-ausgewaehlten-laendern/>

evlat muamelesi görmüş olan kamu sendikacılığına evrensel boyutta değinilmesi ve bu alanda farklı boyutlarda çalışmaların yoğunlaştırılmasının zamanı çoktan gelmiştir. Bu bakımdan Türkiye’de kamu görevlilerini örgütlemekte olan üst kuruluşlara öncülük edebilecek birikim ve deneyime sahip oldukları tartışmasızdır.

Türkiye’de uygulanan özelleştirme politikaları sonucunda kamu sektörü küçülmüş olmasına rağmen, çalışanlar içerisinde kamu görevlilerin sayısı önemli bir ağırlığa sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Eylül 2023 verilerine göre Türkiye’de kadrolu ve sözleşmeli olmak üzere toplam 3.744. 724 kamu görevlisi bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yayınlamış olduğu Temmuz 2023 dönemine ait istatistiklere göre³ ise sendika üyesi olabilecek kamu görevlisi sayısı toplamda 2.858.424’dür. Kamu görevlileri arasında örgütlenme oranı ise %74.54 ile birçok Avrupa ülkesinin üzerindedir.⁴ Başka bir deyişle günümüzde her dört kamu görevlisinden üçü bir sendikaya üye durumundadır. Bununla birlikte kamu görevlilerin örgütlenme oranları Türkiye’de özel sektördeki örgütlenme oranının çok üzerindedir. Ancak bu farkın ve bir ölçüde kamu görevlileri sendikaların bu alanda kat etmiş oldukları mesafe ve başarılarının ardında yatan etmenleri ortaya koymak bu çalışmanın kapsamına girmemektedir.

Bilindiği ve ifade ettiğimiz üzere ülkemizde kamu görevlilerine örgütlenme haklarının tanınması oldukça gecikmeli olarak gerçekleşmiş ve bunun ötesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin 100 yıllık tarihi boyunca iç dinamiklerine bağlı olarak kesintiler yaşanmış bir hareket olarak varlığını sürdürmüş ve sürdürmektedir. Oysa bu çalışmada ele alınacak olan ülke örneklerinde görüleceği üzere, ülkemiz ile karşılaştırılabilir nitelikte kesintili bir dönemin, daha açık bir ifadeyle tanınmış olan hakların geri alındığı bir dönem 2. Dünya Savaşı dönemi ve bazı özellikli uygulamaları bir tarafa bırakılacak olursak, yakın tarih içinde yaşanmamıştır.

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının öne 1961 Anayasası ile açılmış, 1971 değişikliği ile kamu görevlilerin sendikalaşma hakları yasaklanmıştır. Bu yasak yürürlükte olan 1982 Anayasası’nda yansıma bulmuş ve Türkiye’nin onaylamış olduğu uluslararası hukuk belgelerindeki hükümlerin etkisiyle 2001 yılında 51 inci maddede yapılan bir değişiklik sonucunda sendika kurma hakkının “çalışanlara ve işverenlere” tanınması suretiyle açılabilmiştir. Ancak uygulamada, kamu görevlileri sendikalarının Anayasa değişikliği öncesinde kurulmaya başlanmış olduğunu ve dayanağını da Türkiye Cumhuriyeti’nin taraf olduğu uluslararası hukuk belgelerinin hükümlerinin oluşturduğunu anımsatmak gerekir.

3 https://www.csgb.gov.tr/media/91572/temmuz_2023-kamu.pdf

4 Detaylı bilgi için Bkz.: Memur-Sen, Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonları Üye Sayıları 2014-2023 Dönemi, Ankara, 2023.

Eş anlatımla bu değişikliğin ardında ÷lke içinde farklı kesimlerden giderek artan talepler kadar, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve üyesi olduğu uluslararası kuruluşlar ve de halen üye olma yolunda çalışmaları sürdürdüğü Avrupa Birliği süreci ve birliğin oluşturduğu normlar belirleyici olmuştur.

Özetle, kamu görevlilerin örgütlenme hakkı esas itibariyle uluslararası hukuk normlarına taraf olunması ile birlikte açılabilmiş, ardından Anayasa ve uygulama yasaları düzeyinde düzenlenenlere gidilmek suretiyle bir çerçeve çizilmiştir.

25.06.2001 tarihinde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kabul edilinceye değin geçen sürecin kolay olduğunu hiç kimse iddia edebilecek durumda değildir. Hakların tanınıp geri alındığı dönemler ile şekillenmiş olan Türk kamu görevlileri sendikacılık tarihi bu yönüyle aşağıda ortaya konulacağı üzere birçok ÷lke uygulamasından ayrışmaktadır.

Cumhuriyetimizin 100. yılını kutladığımız 2023 yılı itibariyle, 22 yılından beri yürürlükte olan 4688 sayılı Kanun ÷lkemizde kamu sendikacılık hareketine yön vermiştir. Ancak her kanun gibi anılan Kanun’un da yıllar içerisinde uygulanması ile birlikte eksiklikleri, değiştirilmesi gereken hükümleri gün yüzüne çıkmıştır. Kanunların yaşayan metinler olduğunu ve bu metinlerinde değişen koşullara uyarlanması gerektiğinden hareketle Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığına yeni bir dinamizm kazan-

dırmak, ortaya çıkan sorunlara çözüm üretmek adına yeni bir düzenlemeye gitmenin zamanı çoktan gelmiştir.

Hazırlanan bu analiz raporunda farklı ÷lkelerdeki kamu görevlileri sendikacılık hareketinin gelişim süreci ve koalisyon özgürlüğü bağlamında şekillenmiş olan haklar genel bir çerçeve kapsamında spesifik ayrıntılara girmeden ortaya konulmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye’deki gelişim süreci ile bir karşılaştırma yapılmasına imkân tanımak bakımından genel olarak değinilmektedir. Nitekim bu raporun konusu Türkiye’de kamu görevlilerinin kazanımlarını ayrıntılı bir şekilde ortaya koymak değildir.

Ülkeler seçilirken, Türkiye uygulamasına da bundan sonraki süreçte yön verebilecek, geniş bir birikime sahip ÷lkeler seçilmiştir. Bu bağlamda Türk iş hukukunun gelişmesi boyutunda tarihsel süreç içerisinde örnek oluşturmuş olan ve halende karşılaştırma hukuk alanında en fazla karşılaştırmanın yapıldığı ÷lkelerin başında gelen Avrupa Birliği üyesi Federal Almanya, Birliğin nispeten küçük ancak etki gücü oldukça fazla olan ve son zamanlarda iki ÷lke arasındaki ilişkilerinin giderek güçlenmeye başlandığı Avusturya seçilmiştir. Avusturya’daki kamu görevlileri sendikacılığı hareketinin şimdiye kadar ÷lkemizde ele alınmamış olunması, ancak aşağıda ortaya konulacağı üzere kendine has özellikler barındırıyor olması sebebiyle tercih edilmiştir. Ayrıca OECD ÷lkeleri arasında yer alan ve Türkiye Cumhuriyeti’nin ilanından

ikbas (resepsiyon) yoluyla ilk kanunlarımızın kabulünde örnek teşkil etmiş olan üyesi İsviçre⁵ örneği seçilmiştir.

Bilindiği üzere birçok ülkede Türkiye uygulamasından farklı olarak kamu görevlilerine ilişkin sendikalaşma ve toplu sözleşme haklar ayrı bir kanun ile düzenleme altına alınmamıştır. Ancak bu yönde bir yapının geliştiği tek ülkenin Türkiye olduğu yanılgısına kapılmamak gerekir. Nitekim, ABD, Belçika, Danimarka, İspanya, Japonya ve sınırlı sayıda bazı ülkelerde bu doğrultuda kamu görevlilerin haklarının sınırını çizmişlerdir. Bunun ile birlikte global bir boyuta bakıldığında ülkelerin daha çok kamu görevlilerin sendikalaşma haklarını genel yasalar kapsamında düzenledikleri görülmektedir.

Bu çalışma kapsamında ilkin kamu görevlilerin sendikalaşma hakları ile ilgili olarak uluslararası hukuk normları bir kez daha anımsatmak amacıyla detayla girilmeden ele alınacaktır. Sonuç itibarıyla kabul edilmiş olan normlar taraf ülkeler için bağlayıcı hale gelmekte olduğundan, iç hukukların bu normlara göre şekillen-

mesine ve kamu görevlilerin örgütlenme özgürlükleri ile toplu pazarlık haklarına belirli bir seviyede harmonizasyonuna katkı sağlamıştır ve sağlamaya devam etmektedir.

Türkiye’de kamu görevlilerin örgütlenme hakları ile ilgili gelişim sürecini, statü hukuku boyutunda kamu görevlisi kavramı genel hatları itibarıyla ele alındıktan sonra seçilmiş olan ülkelerdeki yapı değerlendirilmektedir. Ele alınacak olan ülkelerden ikisi Avrupa Birliği üyesi ülkeler olmak ile birlikte aynı zamanda OECD üyesidirler. Bu bağlamda öncelikle her bir ülkedeki tarihsel gelişim süreci üzerinde durulduktan sonra, kamu görevlilerin örgütlenme haklarına ilişkin yasal çerçeve değerlendirilip, ardından kamu görevlileri sendikacılığının belli başlı aktörlerinin yapıları ve izledikleri politikalar değerlendirilecektir. Genel değerlendirme ve sonuç bölümünde ise, Türkiye uygulaması kapsamında incelenen ülke örnekleri dikkate alınarak kamu görevlileri sendikacılığı hareketinin ülkemizde daha fazla güçlenmesi yönünde bir perspektif çizilmeye çalışılacaktır.

5 Resepsiyon hareketlerin Türk hukuk sisteminin gelişmesi üzerine etkileri için örneğin Bkz: Bahar Öcal Apaydın, “Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti’nin İnşasına Medeni Hukuka Yönelik Kanunlaştırma ve Resepsiyon Hareketleri”, Cumhuriyetimizin 100. Yılına Armağanı (Ed.Alpay Hekimler), Legal, İstanbul, 2023, s.239-260.

Seçilmiş lkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de
Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi

BİRİNCİ BÖLÜM

Kamu Görevlileri
Sendikacılığı Boyutunda
Uluslararası Hukuk
Normları

I. Etkin, Sosyal Adaleti Gözeten, Makul Bir Hukuki Çerçeve

Koalisyon özgürlüğü günümüzde birçok uluslararası belge ile güvence altına alınmış olup, bu belgeler uluslararası hukukun önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. 2. Dünya Savaşı’ndan sonraki ekonomik ve siyasal gelişmeler uluslararası kurumların ve kuruluşların yeniden inşa ve yapılandırma sürecini de beraberinde getirmiştir. Bu kurumların başında Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve daha sonradan Avrupa Birliği adını alacak olan ve Türkiye’nin de üye olma yönünde çalışmalarını sürdürdüğü yapı gelmektedir.

1919 yılında Versay Barış Anlaşması ile kurulmuş olan Uluslararası Çalışma (ILO) Örgütü ise bilindiği üzere Birleşmiş Milletler’in kuruluşu ile birlikte, bu örgütün çatısı altında faaliyetlerini sürdürmeye devam etmeye başlamıştır. Anılan kurum örgütlenme özgürlüğüne ilişkin evrensel boyutta belirli standart ve normların kazandırılması konusunda 2. Dünya Savaşı’ndan sonraki süreçte çok önemli katkılar sağlamıştır. Ancak ILO’nun kabul etmiş olduğu sözleşmelerin, sözleşmeleri onaylayan tüm ülkeler tarafından sorunsuz bir biçimde uygulandığını iddia edebilmek hiçbir suretle mümkün değildir. Bir başka ifadeyle evrensel normların, ulusal mevzuatlara dönüştürülmesi ve onun ötesinde uygulanması nokta-

sında birçok ülkede eksiklikler ve aykırılıklar izleyebilmek mümkündür.

Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiş olan birçok sözleşmede yer verilen hükümler çerçevesinde, günümüzde ikinci nesil insan hakları olarak tanımlanmakta olan sendikalaşma hakkı kapsamında evrensel normlar oluşturarak, esasen global ölçekte asgari standartların çerçevesini çizmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, yine örgütlenme özgürlüğü bağlamında sözleşmeye taraf ülkeler için ulusal mevzuatların ve uygulamalarını biçimlendiren uymaları gereken yapıyı belirlemiş, farklı ülke uygulamaları arasında asgari bir standart birliğin oluşmasına katkı sağlamış, özellikle ortaya konulacağı üzere kamu sendikacılığı boyutunda hangi alanlarda istisnai düzenlemelere gidilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Avrupa Birliği ise bilindiği üzere iş hukuku boyutunda yıllar içerisinde geliştirdiği mevzuatta ağırlıklı olarak bireysel iş hukuku alanında aktif olmuş, kolektif iş hukuku alanındaki düzenlemeler daha sınırlı kalmıştır. Ancak kabul edilen normlar, birliğin yargı organı olan Avrupa Adalet Divanı tarafından başta olmak üzere üye ülkelerin yargı organları kapsamında geliştirilmiştir.

A. Birleşmiş Milletler Belgeleri

2. Dünya Savaşı’ndan sonra kurulmuş olan ve günümüzde birçok örgütün bünyesinde faaliyet gösterdiği Birleşmiş Milletler, temel insan haklarına ve dolayısıyla örgütlenme haklarına ilişkin olarak önemli sayıda belge kabul etmiş durumdadır. Bu belgeler, onaylayan ülkeler için bağlayıcı nitelikte olup, ulusal mevzuatlarının belgelerde yer verilen normlar ile çatışmaması esastır.

1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi

10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi insan haklarına ilişkin asgari normların evrensel düzeyde belirlenmesi konusunda büyük katkılar sağlamıştır. Bu bağlamda örgütlenme hakkına ilişkin olarak temel düzenlemelere de yer vermiştir.

Öyle ki, Beyanname’nin 23 üncü maddesinde açık bir biçimde, *“herkesin, çıkarlarının korunması için başkaları ile birlikte sendika kurmaya ve kurulu bir sendikaya katılmaya hakkı vardır”* denilmek suretiyle örgütlenme hakkının kısıtlama olmadan “herkese” tanınmış olduğunu görmekteyiz. Şüphesiz bir şekilde bu hak, pozitif örgütlenme hakkı kadar negatif örgütlenme hakkını da içerisinde barındırmaktadır (Hekimler, 2009, s.13).

2. Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi

Birleşmiş Milletlerin, örgütlenme haklarına ilişkin olarak önemli bir hüküm de

16.12.1966 tarihinde kabul edilmiş olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’nde karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki Türkiye’nin 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış olduğu sözleşmenin 8 inci maddesinde örgütlenme hakkına ilişkin son derece önemli hükümlere yer vermektedir.

Anılan maddenin a fıkrası ile *“herkesin ekonomik ve sosyal çıkarlarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma ve yalnızca ilgili örgütün kurallarına bağlı olarak dilettiği sendikaya girme hakkı”* sözleşmeye taraf olan ülkelerin güvence altına almak ile yükümlü olduklarına yer verilmiştir. Madde fıkrasının devamında ise *“Bu hakkın kullanılmasına, yasalarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlandırmalardan başka bir sınırlandırma getirilemez”* denilmiştir.

Bununla birlikte, sendikaların üst kuruluşlar oluşturma ve uluslararası oluşumlara gitme haklarının güvence altına alınması da sözleşmeye taraf olan ülkeler için bir yükümlülük olarak getirilmiştir (8/b maddesi). Ayrıca hükümde *“Sendikaların, yasalarda belirlenen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli sınırlandırmalardan başka bir sınırlama olmaksızın özgürce faaliyete bulunma hakkı”* güvence altına alınmıştır (8/c maddesi).

Öte yandan 8 inci madde kapsamında *“sözleşilen hakların, silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetiminin mensupları tarafından kullanılmasına yasal kısıtlamalar getirilmesine engel*

olunmaz” denilmek suretiyle kamu görevlilerine kısıtlamalar getirilebileceği belirtilmiştir. Ancak bu noktada Sözleşme kapsamında bu kısıtlamanın tüm kamu görevlilerini değil, sadece madde fıkrasında sayılanları kapsamakta olduğunun vurgulanması gerekmektedir. Eş anlatımla, kamu görevlilerine yönelik toptan bir yasak öngörülmüştür.

3. Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi

Örgütlenme hakkını Birleşmiş Milletler düzeyinde güvence altına alan bir diğer sözleşme 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen ve Türkiye tarafından 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalanmış olan Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’dir.

Sözleşmenin 22 nci maddesinin 1 inci fıkrası kapsamında herkese sendika ve dernek kurma, yani örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ancak madde fıkrasının devamında Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’ne benzer nitelikte, ancak kısıtlama daha dar tutulmak suretiyle istisnai haller, *“Bu hakkın kullanılmasına, yasalara uygun olarak konulmuş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği, kamu düzeni bakımından ve kamu sağlığının, genel ahlakın korunması ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka sınırlama getirilemez. Bu madde, silahlı kuvvetler ya da polis teşkilatı mensuplarına bu hakkın kullanılmasında yasal sınırlamalar konul-*

ması engellenmez” biçiminde düzenleme bulmuştur. Dolayısıyla burada kamu görevlilerinin haklarının ancak belirli koşullar halinde kısıtlanması olanak dahilindedir.

B. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri

Tüm çalışanların örgütlenme haklarının evrensel ölçüde belirli normlara bağlanması boyutunda ILO’nun sağladığı katkılar bilinmektedir. Özellikle 2. Dünya Savaşı’ndan sonraki süreçte kabul etmiş olduğu 87 sayılı Sözleşme ile başlayan bu süreç 98 sayılı Sözleşme’nin kabulü ile adeta temellendirilmiştir. Ancak kamu görevlilerine ilişkin olarak sözleşmelere taraf olan ülkelerin geliştirdikleri farklı uygulamalar, ayrıca bir sözleşmenin düzenlenmesi ihtiyacını da zamanla ortaya çıkarmış ve 151 sayılı Sözleşme’nin kabulünü zorunlu kılmıştır. Türkiye’nin de taraf olduğu her üç sözleşme bugün kamu görevlilerinin örgütlenme haklarına ilişkin en önemli uluslararası hukuk kaynaklarından bazılarını oluşturmaktadırlar.

1. 87 Sayılı Sözleşme

Çalışanların örgütlenme özgürlüğü alanında ILO’nun 9.7.1949 tarihinde kabul etmiş olduğu 87 sayılı Sözleşme bilindiği üzere en temel sözleşme durumundadır. Bu sözleşmeyi hali hazırda ILO veri bankası kayıtlarına göre 158 ülke onaylamış durumdadır.⁶

6 Ayrıntılar ve onay tarihleri için Bkz.: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO Erişim Tarihi: 30.11.2023

Bu sözleşmenin hükümlerine göre, silahlı kuvvetler ile polislerin 87 sayılı Sözleşme’nin getirdiği güvencelerden ne oranda yararlanabileceğine ilişkin düzenlemede bulunma yetkisi ulusal yasa koyucularına tanınmıştır (9 uncu madde). Dolayısıyla ILO son derece sınırlı bir alan için taraf ülkelerin ulusal yasa koyucularına genel normların dışına çıkma hakkı tanımıştır.

Bu hüküm uygulamada silahlı kuvvetlerin yaygın bir biçimde örgütlenme haklarından yoksun bırakılmalarına, polis teşkilatı mensuplarına da örgütlenme hakkının kısmen tanınmasına neden olmuştur. Mesut Gülmez’in 1996 yılında yayınlanmış olan çalışmasında ortaya koyduğu üzere (Gülmez, 1996, s.57), böylelikle polis teşkilatı mensuplarının sendikalaşma hakkından, silahlı kuvvetler mensuplarına oranla daha geniş ölçüde yararlanmış olduklarını görmekteyiz. Günümüz itibarıyla de bu tablo varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

Ancak 87 sayılı Sözleşme belirtmiş olduğumuz iki sınıf dışında herhangi bir ayırım öngörmemektedir. Nitekim anılan sözleşme örgütlenme hakkını herkese tanımak suretiyle bu hakkı kamu görevlilerine de tanımış durumdadır. Dolayısıyla kamu görevlisi statüsüne haiz olup, silahlı kuvvetler veya polis teşkilatı mensubu olmayan kamu görevlilerinin koalisyon özgürlüğü hakkında yararlanabilecekleri tartışmasızdır. Şüphesiz

olarak bu pozitif örgütlenme özgürlüğü kadar negatif örgütlenme özgürlüğü bakımından da geçerlidir. 87 sayılı Sözleşme, tanımlanan istisnai normlar hariç olmak üzere işçi, memur, kamu hizmetlisi, sözleşmeli personel ve daha farklı statüler altında istihdam edilmekte olan tüm çalışanlar bakımından sendikalara üye olma, sendika kurma bakımından bir ayırım gözetmemektedir.

2. Dünya Savaşı’nın bitiminin üzerinden kısa bir süre sonra, 9 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilmiş olan 87 sayılı Sözleşme ülkemiz tarafından ancak 45 yıl sonra onaylanabilmiştir. Neredeyse yarım asırlık bir gecikmenin ardında yatan asıl nedenin, ulusal mevzuattaki kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin eksiklikler ve uyumsuzluklar olmuştur (Uçkan, 2013, s.35). Bir bakıma siyasi iktidarın kamu kesimine yaklaşımı, daha açık bir ifadeyle örgütlenme hakkını tanıma yönündeki eğilimi uluslararası boyutta yansıma bulmuştur.

2. 98 Sayılı Sözleşme

87 sayılı Sözleşme’yi tamamlar nitelikte olan 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilen 98 sayılı Sözleşme Türkiye uygulaması bakımından nispeten kısa sayılabilecek olan iki yıllık bir sürenin ardından (8 Ağustos 1951) onaylanmıştır. Sözleşme, ILO’nun yayınlamış olduğu son

verilere göre toplam 168 ülke tarafından onaylanmış durumdadır.⁷

98 sayılı Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, çalışma koşullarının işverenler veya işveren örgütleri ile çalışan örgütleri arasında gönüllü toplu pazarlık yönteminin yararlanılması, bu yöntemin geliştirilmesi için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önemleler alınması gerektiğini hüküm altına almaktadır (4 üncü madde). Böylelikle sözleşme ile toplu pazarlık hakkı, sözleşmeye taraf olan ülkeler için ve dolayısıyla Türkiye’de çalışanlar için güvence altına alınmaktadır.

Ancak, silahlı kuvvetlerin ve polis teşkilatı mensuplarının (sözleşme metninde zabıta kuvvetleri ibaresi geçmektedir) toplu sözleşme hakkından ne oranda yararlanacaklarına ilişkin düzenlemede bulunma yetkisi ulusal yasa koyuculara tanınmıştır (5 inci madde). Buradan görüldüğü üzere ILO sınırlamayı tüm kamu görevlileri bakımından değil, güvenliğe ilişkin temel nitelikteki faaliyetler ile sınırlı tutmuştur. Bunun ile birlikte özellikle vurgulamak gerekir ki, Sözleşme’nin 6 ncı maddesi ile açık ve kesin bir biçimde, *“Bu Sözleşme, Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir...”* hükmüne yer vermek suretiyle tüm kamu görevlilerinin sözleşmenin kapsam alanı dışında bırakıldığı sonucuna varmak mümkün değildir. Nitekim bu olgu

literatürümüzde de geniş bir biçimde tartışılmış (Uçkan, 2013, s.35) ve bizim de savunduğumuz görüşe göre, “devlet adına otorite işlevini yerine getiren” kişilerin kapsam dışında kaldığı biçiminde yorumlanması gerektirir. Aksi halde kamu görevlisi kavramının geniş yorumlandığı ülkelerde bu yol ile uluslararası hukuk belgeleriyle güvence altına alınmış olan örgütlenme hakkı ve bu hakka bağlı olarak gelişen hakların çok geniş bir kesim için uygulanamaması sonucu ortaya çıkardı ki, bu ILO’nun temel kuruluş felsefesine aykırı olurdu.

3. 151 Sayılı Sözleşme

Türkiye tarafından 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanan, 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi, ILO tarafından 27 Haziran 1978 tarihinde kabul etmiş ve günümüzde 59 üye tarafından onaylamıştır. Sözleşme’nin oldukça sınırlı sayıda ülke tarafından onaylandığı görülmektedir.⁸ ILO’nun kamu hizmetlerine ilişkin olarak ayrı bir sözleşme kabul etmiş olmasının ardında esasen kamu görevlilerin örgütlenme haklarına ilişkin olarak üye ülkelerin farklı uygulamalar ortaya koymuş olmaları yatmaktadır.

7 Ayrıntılar ve onay tarihleri için Bkz.: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243:NO Erişim Tarihi: 30.11.2023

8 Ayrıntılar ve onay tarihleri için Bkz.: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312296:NO Erişim Tarihi: 30.11.2023.

Ancak bu durum Sözleşme’nin kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkı alanında en önemli sözleşmelerden biri olma niteliğini ortadan kaldırmamaktadır. Sözleşme’nin kamu yetkili organlarınca çalıştırılan tüm çalışanlara uygulanması söz konusudur. Bilindiği üzere bu belge yedek bir sözleşme niteliğindedir. Daha açık bir ifade ile, uluslararası alanda kabul edilmiş daha elverişli kuralları içeren ve kamu görevlileri yararına olan sözleşmelerin varlığı halinde öncelikle uygulanmalarından sonra uygulama alanı bulan bir Sözleşme’dir.

Sözleşme’de *“Bu Sözleşme’de öngörülen görevleri izleyecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir”* hükmüne yer vermek suretiyle (1 inci maddenin 2 nci fıkrası), tanım kapsamında kamu hizmeti görevini ifa etmekte olan kamu görevlilerine ilişkin hakların kapsamını düzenleme yetkisini ulusal yasa koyuculara bırakmıştır.

Ancak bunun ile birlikte, yukarıda çok genel olarak ele aldığımız iki sözleşmede söz konusu olduğu üzere 151 sayılı Sözleşmede de yine silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının durumlarının ulusal yasa koyucu tarafından düzenlenmesi hükme bağlanmıştır (1 inci maddenin 3 üncü fıkrası). Açıkça görüldüğü üzere 151 sayılı Sözleşme ile örgütlenme hakkı bağlamında istisnai düzenlemeler getirilebilecek olan çalışanların

kapsam alanı diğer sözleşmelere oranla daha geniş tutulmuştur.

Sözleşme özetle, kamu görevlilerin örgütlenme özgürlüğünü güvence altına almakta olup, çalışma koşullarının belirlenmesi konusundaki yöntemleri ve uyuşmazlıkların çözümlerine ilişkin bir çerçeve çizmektedir. Nihayetinde, 151 sayılı Sözleşme ile ilgili olarak vurgulanması gereken önemli bir husus, Türkiye’nin 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri onaylamış olması sebebiyle, uygulamada aslen anılan sözleşmelerin dikkate alınması gerektiğidir.

C. Avrupa Konseyi Belgeleri

Avrupa çapında, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü savunmak amacıyla 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulmuş olan ve 2023 yılı itibarıyla 46 üyesi bulunan Avrupa Konseyi’ne Türkiye 1950 yılında üye olmuştur. Örgütlenme özgürlüğü alanında kabul edilmiş olan en önemli belgeler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı’dır.

1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Avrupa Konseyi’nin ilk insan hakları sözleşmesi olma özelliğine haiz olan 04.12.1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, ağırlıklı olarak medeni ve siyasi hakları güvence altına almaktadır. Yıllar içerisinde ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda Sözleşme’nin kapsamı ek protokoller yoluyla genişletilmiştir.

Çalışanların örgütlenme hakları, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin “Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü” başlığını taşıyan 11 inci maddesi ile güvence altına alınmaktadır. Anılan maddenin 1 inci fıkrası *“Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir”* biçiminde düzenlenmiştir. Buradan yine açıkça görüldüğü üzere “herkes” ifadesi ile hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara sendika kurma hakkı tanınmıştır. Dolayısıyla sözleşme farklı statülerde istihdam edilenler arasında bir ayırım gözetmemektedir (Wagner, 2019, s.227 vd).

Bunun ile birlikte, bu hakkının hangi hal-lerde sınırlandırılabileceğinin çerçevesi 2 nci fıkra ile çizilmiştir. *“Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensupları-ncı yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir”*. Bu hüküm kapsamında sözleşmeye taraf olan ülkelerin örgütlenme özgürlüğü bağlamında bir sınırlamaya gidebilmeleri açıkça görüldüğü üzere, özel koşullara bağlanmış durumda olup, sınırlama tüm kamu görevlilerine yönelik değildir.

Sözleşme kapsamında ancak silahlı kuvvetler, polis ve devlet yönetimi üyeleri için üç koşulla kısıtlamalar getirilmesi mümkündür. Bunlardan birincisi kısıtlamanın yasa yoluyla getirilmesi, ikincisi sınırlı biçimde yapılması ve nihayetinde demokratik bir toplumda zorunlu bir önlem olmasıdır (Preis ve Sagen, 2019, s.193). Bu koşulların varlığının bulunmaması halinde Sözleşme’ye taraf olan ülkelerce getirilecek olan düzenlemelerin Sözleşme’ye aykırı olacağı tartışmasızdır. Nitekim bu çalışmanın kapsamında ele alınacak ülkeler kamu görevlilerinin haklarını sınırlandırırken esas itibarıyla 11 inci madde hükmünü esas almış durumdadırlar.

Güvencenin kapsam alanını daraltabilmek için kamu görevlisinin memur statüsünde istihdam ediliyor olması da yeterli değildir. Burada daha çok memurun ifa etmekte olduğu işinin tanımı önem kazanmaktadır. Dolayısıyla tüm kamu çalışanlarını memur statüsüne almak suretiyle, örgütlenme haklarının ellerinden alınması Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin ihlali anlamına gelecektir.

Bu yöndeki görüşümüz, örneğin Alman öğretisi tarafından da desteklenmektedir. Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin salt özel sektörde çalışan işçileri değil onun ötesinde, kamu görevlilerini ki, bu görevlilerin istihdamının kamu veya özel hukuk normların bağlı olarak gerçekleşmiş olmasının bir fark yaratmadan kapsamakta olduğu, devletin devamlılığı niteliğindeki işleri ifa etmekte olan me-

murların da bu doğrultuda değerlendirilmesi gerektiği, istisnai hallerin 11/2 ile hüküm altına alındığı ifade edilmektedir (Preis ve Sagen, 2019, s.188).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin denetim organı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’dir (AİHM). Mahkeme’nin kararları hukuken bağlayıcı olup, kararının uygulanmasının denetimi Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından yapılmaktadır. Yıllar içerisinde AİHM’nin vermiş olduğu kararlar kapsamında örgütlenme özgürlüğüne ilişkin olarak geniş bir içtihat oluşmuş durumdadır.⁹

Matelly/Fransa davası kararında AİHM sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının örgütlenme özgürlüğünün temelini oluşturduğuna bir kez daha hükmetmiştir.¹⁰ Yüksek Mahkeme yıllar içerisinde vermiş olduğu kararlar ile 11 inci maddeyi giderek daha geniş bir biçimde yorumlamak suretiyle, tanımlanan hakkın kapsamını genişletmiştir. Öyle ki, sendikaların üyelerinin çıkarlarına yönelik olarak yürütmekte oldukları sendikal faaliyetlerin de 11 inci madde kapsamında değerlendirilmek durumunda olduğu, bu kapsamda toplu pazarlık ve grev hakkının da koalisyon özgürlüğünün bir birleşeni olduğu yönünde bir içtihat geliştirmiş durumdadır (Preis ve Sagen, 2019, s.187). AİHM açık bir şe-

kilde “sendikal özgürlüğün” çalışanlar ile işverenler arasında sosyal diyalogun temel bir birleşeni olduğuna ve bu suretle sosyal barışın tesis edilmesinde önemli bir araç olduğuna hükmetmiştir.¹¹

Taraf ülkelerin, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınınca yönelik olarak örgütlenme haklarına ilişkin olarak getirilecek kısıtlamaların ise, dar kapsamlı olarak yorumlanması gerektiği AİHM tarafından verilmiş olan kararlarda görülmektedir. Örgütlenme hakkı alanında sınırlandırma gidilirken, inandırıcı ve geçerli sebeplerin ortaya konması gerekmektedir (Preis ve Sagen, 2019, s.195). Nitekim, yukarıda atıfta bulunduğumuz Matelly davasında AİHM, Fransa’nın silahlı kuvvetler mensuplarının tümüne yönelik koalisyon kurma yasağını düzenleyen bir hükmü, sözleşmeye aykırılık teşkil ettiğini, askerlerin koalisyon özgürlüklerinin sınırlandırılmasının mümkün olduğunu, ancak tümünden bir yasağın olanaklı olmadığına karar vermiştir.¹² Buna karşı polis kuvvetlerine tümünden grev yasağını öngören İspanya’daki bir düzenlemenin sözleşmeye aykırı olmadığı yönünde karar vermiştir.¹³ Yüksek Mahkeme, kararında polislerin kamu güvenliği ve düzenini sağlamak adına sürekli görev başında bulunmaları gerektiği, sendikanın grev dışında başka

9 Bu konuda geniş açıklamalar için özellikle Bkz.: Angelika Nussberger, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Koalitionsfreiheit, DRdA, Oktober 2015, s.408-413.

10 EGMR v. 2.10.2014 – 10609/10 (Matelly/Frankreich).

11 EGMR (GR) v. 9.7.2013 – 2330/09 (Sindicatul Pastoral cel Bun/Rumanya).

12 EGMR v. 2.10.2014 – 10609/10 (Matelly/Frankreich).

13 EGMR v. 21.4.2015 – 45892/09 (ER.N. E./ Spayn).

araçlara başvurmak yoluyla da üyeleri- nin mesleki çıkarlarını koruyabilmesinin mümkün olacağına hükmetmiştir.

2. Avrupa Sosyal Şartı

12.10.1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı, oldukça gecikmeli olarak Türkiye tarafından ancak 1989 yılında onaylanmıştır. Bu belgenin onaylanma- sının ardında yatan temel nedenin ise Avrupa Birliği’ne tam üyelik hedefi oldu- ğu bilinmektedir. Bir başka deyişle Avru- pa Birliği süreci Türkiye’nin uluslararası normlara taraf olması yolunda itici bir rol oynamıştır. Avrupa Sosyal Şartı’nda seçimlik onay sistemi öngörülmüş olup, Şart’ın 20 nci maddesine uygun olmak koşuluyla taraf ülkeler, yükümlülük altına girmek istedikleri hükümleri seçebilmek- tedirler. Bu madde uyarınca Türkiye ör- gütlenme özgürlüğünü düzenleyen 5 inci madde ve toplu pazarlık hakkını kapsayan 6 ncı maddeye çekince koymuştur.

Ancak, şartın kamu görevlileri boyutun- da örgütlenme hakkını nasıl düzenlenmiş olduğunu ortaya koymak bakımından 5 inci madde hükmüne burada yer vermek gerekmektedir. Anılan maddede *“Akit Taraflar, çalışanların ve işverenlerin ekono- mik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek amacıyla ulusal yasanın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi; taahhüt ederler”* denilmektedir.

Maddede açıkça görüldüğü üzere Avru- pa Sosyal Şartı ile örgütlenme hakkı, salt işçi statüsünde emeklerini arz edenlere değil, tüm çalışanlara dolayısıyla kamu görevlilerine de tanınmış durumdadır. Ortaya konan diğer uluslararası belgeler- de olduğu üzere, Avrupa Sosyal Şartı’n- da da örgütlenme hakkının çok sınırlı bir kesim için sınırlandırma olanağı bulun- maktadır. Nitekim 5 inci maddenin 2 nci fıkrasında açık ve kesin bir biçimde, *“Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri bakımından hangi ölçüde uygulan- cağı ulusal yasalarla ya da yönetmeliklerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar ya da yönetmeliklerle saptanır”* denilmek suretiyle, örgütlenme hakkının kısıtlanabilmesinin koşulları ve yöntemlerin çerçevesinin sınırları çizil- miştir.

Avrupa Sosyal Şartı’nda yer alan hakları geliştiren ve 1 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Av- rupa Sosyal Şartı, Türkiye tarafından 6 Ekim 2004 tarihinde imzalanmış, ancak örgütlenme hakkına ilişkin 5 inci madde ve toplu pazarlığa ilişkin 6 ncı maddeye ilişkin çekincelerini sürdürmüştür.

D. Avrupa Birliği Düzenlemeleri

Avrupa Birliği’nin kolektif iş hukuku ala- nında getirmiş olduğu normlar, bireysel iş hukuku normlarının oldukça gerisin- de kalmıştır (Däubler, 2012, s.9). Her

ne kadar Lizbon Anlaşması ile koalisyon özgürlüğü temel bir hak olarak kabul edilmiş olsa da öncesinde Avrupa Adalet Divanı’nın sendikal faaliyetler, toplu sözleşmeler ve iş mücadelesi konularında uyuşmazlıkları karara bağlamak durumunda kalmış (Schiek, 2022, s.206) olması sebebiyle bu alanda temel normları da belirlemişti.

Rudolf Streinz’in Avrupa İş Hukuku başlıklı eserinde ifade ettiği gibi, kolektif iş hukuku alanında günümüze kadar bir harmonizasyonun sağlanamamış olmasının altında yatan temel neden, üye ülkelerin işçi ve işveren kuruluşların çalışma ilişkilerin düzenlenmesi konusunda farklı bakış açılarına sahip olmaları yatmaktadır ki (Streinz, 2023, s.464), bu

durum üye ülkelerin kolektif iş hukuku boyutunda ortak düzenlemeler konusunda uzlaşmalarını güçleştirmektedir.

Avrupa Birliği’nin konu bağlamındaki hükümlerini bu çalışma kapsamında ayrıntılı bir biçimde ele alma olanağımız bulunmamak ile birlikte, koalisyon özgürlüğünün günümüz Avrupa Birliği hukuku tarafından da tanınmakta olduğuna işaret etmemiz yerinde olacaktır. Her şeyden önce Avrupa Birliği, AİHS ve Avrupa Sosyal Şartı’nı bağlayıcı olarak kabul etmiş durumdadır (Hensche, 2022, s.1882) ki bu durum Avrupa Adalet Divanı tarafından da verilmiş olan farklı kararlar ile teyit edilmiştir.¹⁴ Eş anlatımla her iki belge Avrupa Birliği mevzuatına dönüşmüş durumdadır.

14 EuGH 9.3.2006 – Rs. C-499/09

Seçilmiş lkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de
Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi

İKİNCİ BÖLÜM

Türkiye’de Kamu Görevlileri
Sendikacılığının Genel erevesi

II. Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Genel Çerçevesi

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılık hareketinin ortaya çıkışı ve gelişimi ve geçirdiği evreleri kapsamlı bir biçimde bu çalışma kapsamında ortaya koyma olanağımız olmadığı gibi, çalışmanın konusunu da oluşturmamaktadır. Ancak bunun ile birlikte, aşağıda ele alınan ülkelerde kamu görevlileri sendikacılık hareketinin ortaya çıkışı boyutunda karşılaştırmalara yapmasına cevaz vermek adına özetle olsa dahi yine de yer verilmesi uygun görülmüştür. Şüphesiz olarak kamu görevlilerin sendikal haklarını kullanmaları boyutunda bağlı oldukları statü hukuku belirleyici olmaktadır. Bu nedenle, genel hatlarıyla kamu görevlisi tanımının ülkemizde nasıl şekillendiği üzerinde yine özetle durulduktan sonra, kamu görevlilerin örgütlenme hakları düzenleyen yasal çerçeveye kısaca değinilecektir. Nihayetinde kamu görevlileri sendikacılık hareketinin aktörlerine ilişkin yayınlanmış olan son veriler ışığında genel tablo ortaya konulacaktır.

A. Kamu Görevlileri Sendikacılığın Tarihsel Gelişim Sürecine Kısa Bir Bakış

Türkiye’de sendikalaşma hareketinin ortaya çıkışı ve gelişim süreci diğer birçok Avrupa ülkesi ile karşılaştırıldığında ol-

dukça gecikmeli bir seyir izlemiş olduğu bilinmektedir. Bu olgunun altında birçok faktör yatmak ile birlikte, en temel neden sanayileşme sürecinin yakalanamamış ve örgütlenme hakkının başta diğer Avrupa ülkelerinde görüldüğü üzere sınıfsal bir mücadele sürecinin soncunda değil, yukarıdan verilmiş olmasıdır. Nitekim 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet ilan edildiğinde ne bir sanayiden ne de buna bağlı olarak ortaya çıkmış bir “işçi” sınıfın varlığından söz edebilmek mümkündür (Hekimler, 2023, s.387; Pamuk, 2023, s.2).

Çalışma hayatının düzenlenmesine yönelik ilk temel yasa olma özeliğine sahip 1936 tarihli ve 3008 sayılı ilk İş Kanunu örgütlenme hakkına ilişkin olarak bir düzenlemeye yer vermediği gibi, doğrudan grevi yasaklamıştır. Ancak 1930’lu yılların Türkiye’sinde yürürlükte olan mevzuat kesintiler ile birlikte işçilerin örgütlenmesine kısmen imkan tanınmıştır. Günümüzde kabul edilen evrensel normlardan uzak kalmak ile birlikte işçilerin doğrudan örgütlenme haklarını güvence altına alan ilk yasal düzenleme 1947 tarihli Sendikalar Kanunu olmuştur.

Ancak kamu görevlilerin örgütlenme, sendikalaşma hakları söz konusu olduğunda bu hakkın tanınması 20. yüzyılın

ikinci yarsından sonra gerçekleşebilmiş, üstelik kesintilerle, eş anlatımla hakların tanındığı ve geri alındığı dönemler içerisinde geçerek günümüze gelinmiştir. Bu çalışmanın konusu Türkiye’de kamu görevlilerin örgütlenme haklarının gelişim süreci ve ardında yatan dinamikleri kapsamlı bir biçimde ortaya koymak olmamak ile birlikte, genel hatlarıyla dahi olsa değinmemek büyük bir eksiklik olacağından, aşağıda spesifik ayrıntılara girmeden kısaca ele alınacaktır. Nitekim kamu görevlilerin örgütlenme haklarının gelişimini tarihsel bir perspektif ile ortaya koyan önemli çalışmalar literatürümüze kazandırılmış durumdadır.¹⁵

Türkiye’de örgütlenme özgürlüğünün önünü açmış olan 1961 Anayasası’ndan önce kamu görevlilerin örgütlenme haklarını doğrudan kısıtlayan düzenlemeler bulunmaktaydı. Bunlardan ilki, memur hukukunu ilk kez düzenleyen 1926 tarihli Memurin Kanunu’dur. Anılan kanun her ne kadar doğrudan memurların örgütlenmesi, sendika kurmalarına ilişkin bir hükme yer vermemiş olsa da grev hakkını açık bir biçimde yasaklamıştır. Bu yasağın ihlali, halinde ise Ceza Kanunu’nda yaptırımlara yer verilmiştir. Bu noktada ancak 1909-1936 tarihleri arasında yürürlükte kalmış olan Tatil-i Eşgal Kanunu ile genel kamu hizmeti yürütülen tüm kurumlarda sendikalar kurulması yasaklanmış olduğunun da anımsatılması yerinde olacaktır.

1938 tarihli Dernekler Kanunu’nda ise memurlara işleriyle ilgili doğrudan dernek kurmaları yasaklanmıştı. Dolayısıyla memurların çalışma ilişkileri bağlamında örgütlenmeleri ve bu yol ile haklarını koruyup geliştirmelerine imkan tanıyacak sendikalar kurmaları yasaklanmıştı.

1961 Anayasası ifade ettiğimiz üzere Türkiye’de örgütlenme hakkı ve bu hakkının beraberinde getirdiği toplu pazarlık hukukunun gelişmesi boyutunda yeni bir dönem açmış, ancak bu dönem tüm çalışanlar bakımından 12 Eylül 1980 Askeri darbesi ile son bulmuş olmak ile birlikte elde edilen kazanımlar kamu görevlileri boyutunda 12 Mart 1971 Muhtırası ile son bulmuştur.

Bu bakımdan 1961 - 1971 yılları arasındaki on yıllık dönem kamu görevlilerin sendikal haklarını kazanıp geliştirdikleri, 1971 - 1980 arasında ise kazanımların geri alındığı yıllar olarak tarihin sayfaları arasında kayıt altına alınmıştır.

1961 Anayasa’sının 46 ncı maddesi ile örgütlenme hakkının çalışanlara, böylelikle işçilere ve kamu görevlilerine tanınmış olması ile birlikte, uygulama yasası olarak ilk defa 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bağlantılı olarak, kamu görevlilerin örgütlenme haklarının çerçevesi çizilmiştir. Altı yılı aşkın bir süre yürürlükte kalan Kanun, sendi-

¹⁵ Bu konuda özellikle Bkz.: Mesut Gülmez’in çalışmaları.

kaları toplu pazarlık ve toplu pazarlığın vazgeçilmez birleşeni olan iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkından yoksun bırakmıştır. Bu durum öğretide etkisiz bir sendikacılığın gelişmesine zemin hazırlamış olduğu biçiminde isabetli olarak yorumlanmıştır (Uçkan, 2013, s.8).

12 Mart 1971 muhtırasından sonra kamu görevlilerin sendikalaşma hakları, Anayasa’nın 46 ncı maddesindeki “çalışanlar” ifadesinin “işçiler” biçiminde ikame edilmek suretiyle, kamu görevlilerin örgütlenme hakkına ilişkin Anayasal güvenceleri ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca 46 ncı maddenin 2 nci fıkrasında yer alan “*İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir*” ifadesi yürürlükten kaldırılmış, Anayasa’nın 119 uncu maddesine fıkra eklenmek suretiyle düzenlemeye gidilmiştir (Gülmez, 2002, s.111). Böylelikle Anayasa’da yapılan değişikliklerin yürürlüğe girmesi ile birlikte kurulu bulunan sendikaların faaliyetleri son bulmuştur.

1982 Anayasası’nda örgütlenme hakkı, 1995 değişikliğine kadar sadece işçilere bir hak olarak tanınmış olması sebebiyle, bu dönemde kamu görevlilerin sendika kurma ve sendikalar üye olma hakları yasal olarak bulunmamaktaydı. Oysa, Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu Anayasa’nın 2 nci maddesi ile hüküm altına

alınmıştır. Demokratik ve sosyal hukuk devletinin en önemli ilkelerden biri ise örgütlenme özgürlüğünün tanınmasıdır. Yukarıda incelediğimiz ve Yüksek Mahkeme kararları ile de tescil edildiği üzere, örgütlenme özgürlüğün tanınması, demokratik hukuk devletinin temellerinden birini oluşturmaktadır.

Dünya konjonktüründe meydana gelen değişiklikler, Türkiye’nin izlemiş olduğu Avrupa Birliği ile bütünleşme politikaları, doktrinden ve tabandan gelen baskılar ve de Danıştay tarafından verilen kararlar kamu görevlilerin gecikmeli olarak yeniden örgütlenme haklarını kazanımlarını geri almalarının önünü açmıştır.

Danıştay 1. Dairesinin 22.04.1992 tarihinde vermiş olduğu bir kararında¹⁶, bir hakkın Anayasa’da yer almamış olmasının yasayla tanınmasına engel olmaya çağrı yönündeki hükmü, İçişleri Bakanlığı’nın kamu görevlilerine sendika kurma ve sendikal faaliyette bulunma yasağını getiren genelgenin iptaline ilişkin Danıştay 10. Dairesi’nin, Anayasa’mızda kamu personeline sendikal hakların tanınmamış olmak ile birlikte söz konusu hakkın kullanımını engelleyen bir hüküm olmadığına ilişkin kararı¹⁷, yüksek yargının kamu görevlilerin örgütlenme haklarına ilişkin duruşunu ortaya koymuştur.

Türkiye’nin izlemiş olduğu politikalar ve taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin hükümlerine dayalı olarak kamu gö-

16 Danıştay 1. Daire. T. 22.04.1992, E.1992/136, K.1992/147

17 Danıştay 10. Daire. T. 10.11.1992, E.1992/1962, K.1992/3911

revlileri uygulamada sendika kurmaya başlamışlardır. Sendikalar ile birlikte üst kuruluşlarda kurulmaya ve faaliyete geçmeye başlanması ile birlikte, Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı hareketi uluslararası hukuk normlarına dayanarak bir gelişme seyri ortaya koymaya başlamıştır. Böylelikle kamu görevlileri sendikal hakları yasal olarak tanınmadan önce kullanmaya başlamışlardır. Bu yönüyle kamu görevlileri sendikacılık hareketi Türkiye’de işçi sendikacılığı hareketinden önemli ölçüde ayrılmaktadır.

Doktrinde, kamu görevlilerine açık bir biçimde örgütlenme hakkı tanınmamış olduğundan bu hakkı kullanamayacaklarına ilişkin görüşler ortaya konuşsa da tersi yönünde görüşlerde ileri sürülmüştür (Uçkan, 2013, s.14). Nihayetinde bu tartışmalara 1995 yılında Anayasa’da yapılan değişiklik ile son verilmiştir. Özetle, Anayasa’nın 53 üncü maddesine eklenen bir fıkra ile kamu görevlilerine örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Getirilen değişiklik, 657 sayılı Kanun’da “Devlet memurları, Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilirler ve üye olabilirler” biçiminde yansıma bulmuştur.

Anayasa düzeyinde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına sahip olmadıkları yönündeki görüşlerinin temelini oluşturan, 51 inci madde “işçiler” yerine “çalışanlar” ifadesinin ikame edilmesi ile birlikte, kamu görevlilerin örgütlenme haklarına sahip olup olmadıkları yönün-

deki tartışmalar 2001 yılı itibariyle tüm-den son bulmuştur.

Bu gelişmeler paralelinde kamu görevlilerin örgütlenme haklarını yasal zeminde düzenleyen ve kabul edildiği tarihte “Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu” başlığını taşımakta olan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu 25.06.2001 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Yıllar içerisinde önemli değişiklikler uğramış olan Kanun yirmi yılı aşkın bir süreden beri kamu görevlilerin örgütlenme haklarının yasal çerçevesini çizmektedir. Yasada en köklü olarak nitelenebilecek değişikliğin Anayasanın 53 üncü maddesinde yapılan 12 Eylül 2010 tarihli değişiklik ile yapıldığı söylenmelidir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunun 100. yılını kutlamakta olduğumuz 2023 yılı itibariyle halen ülkemizde kamu görevlilerin örgütlenme haklarının uluslararası standartlara uygun bir biçimde tanınmış olduğunu ve sorunsuz bir biçimde tanınan hakların uygulanabildiği iddiasında bulunabilmek mümkün değildir; bu konudaki daha geniş açıklamalara çalışmanın sonuç ve değerlendirme bölümünde yer verilecektir.

B. Statü Hukuku Açısından Kamu Görevlileri

Günümüzde kamu görevlilerine de özel sektörde çalışanlar gibi örgütlenme hak-

kının tanınması yukarıda genel hatları ile ortaya koymuş olduğumuz uluslararası hukuk normları kapsamında olağan bir hak haline gelmiştir. Dolayısıyla sendika kurma ve sendikalara hür iradeleri ile üye olma veya olmama hakkı kamu çalışmaları için de vazgeçilemez ve engellenemez bir hak olarak şekillenmiş durumdadır.

Kamu görevlisi tanımı birçok ülke uygulamasında, devletin devamlılığı niteliğinde işleri ifa etmekte olan memurlar ile kamu personelinin kapsamakta olup, örgütlenme hakkı ve bu hakka bağlı olarak ortaya çıkan toplu pazarlık ve iş mücadelesesi araçlarına başvurma hakları da bu doğrultuda şekillenmektedir. Bunun ile birlikte kamu sektöründe özel hukuk normlarına bağlı olarak istihdam edilen grupta bulunabilmektedir.

Yürürlükte olan Anayasa’mızın 128 inci maddesinin 1 inci fıkrası “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” şeklindedir. Söz konusu maddede açıkça görüldüğü üzere kamu görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlilerinden oluşmaktadır.¹⁸ Bu ayırım daha önce ifade ettiğimiz üzere birçok ülkede karşımıza çıkmaktadır.

Memurların temel kanunu niteliğinde

olan 657 sayılı Kanun’un istihdam şekilleri başlıklı 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görüleceği hükmüne yer verildikten sonra ise memurlar “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır” biçiminde tanımlanmıştır. Bu tanımdan görüldüğü üzere, memurlar asli ve sürekli kamu hizmeti ifa etmek ile görevlendirilmektedirler.

Memurlar, meslekleri ve ifa etmekte oldukları işler itibarıyla belirli bir sınıflamaya tabi tutularak, on iki başlık altında kanunun 36 ncı maddesi ile listelenmişlerdir. Tüm meslekleri burada listeleme imkanımız bulunmamak ile birlikte, memur tanımının ülkemizde oldukça geniş tutulmuş olduğunu ifade edebilmemiz mümkündür. Diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırıldığında, tanımlamanın günümüzde bu denli geniş tutulmasının ne oranda isabetli olduğunun tartışılmaya açılması gerektiği görüşündeyiz. Salt “Yardımcı Hizmetler Sınıfı” başlığı altında yer verilen mesleklerin ve ifa edilen işlerin günümüzde ne oranda kanunun 4 üncü maddesi ile uyum içerisinde olduğunun bu çalışmanın konusunun dışında kalmaktadır.

¹⁸ Türkiye’de kamu görevlileri rejimi hakkında ayrıntılı bilgi için özellikle Bkz.: Enes Polat, Türkiye’de kamu Personel Sistemi, Memur-Sen, Ankara, 2021.

Sözleşmeli personele ilişkin tanım ise 4 üncü maddenin b fıkrası ile hüküm altına alınmıştır. Bu noktada en fazla değişikliğin 4 üncü madde kapsamında yapıldığının ifade edilmesi gerekmektedir. *“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”*

Kamu görevlilerin sendikalaşma haklarının çerçevesini tayin eden 4688 sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun tanımlamalar başlıklı 3 üncü maddesinin a fıkrasında kamu görevlisi *“Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini”* ifade eder tanımına yer verilmiştir. Bu noktada, 2012 yılında yapılan bir değişiklik ile kanunun yürürlüğe girdiği dönemdeki kanımıza haklı eleştirilerin son bulmasına neden olduğunu anımsatmamız yerinde olacaktır.¹⁹

Görüldüğü üzere, Anayasa’mıza kamu görevlileri memurlar ve diğer

kamu görevlileri biçiminde bir ayrıma gidilmiş olmak ile birlikte, kamu görevlilerin örgütlenme hakları tek bir kanun ile düzenlenmiştir. Ancak 4866 sayılı Kanun belirli görev tanımlamaları için istisnai düzenlemelere yer vermek suretiyle, örgütlenme hakları sınırlandırılmıştır. Bunun ile birlikte, kamu görevlilerine yine genel hatlarıyla ele alacağımız bazı ülke uygulamalarından farklı olarak toplu pazarlık hakkı tanınmayarak, etkinliği kanımızca tartışmalı olan toplu görüşme yoluyla ekonomik ve sosyal hakların geliştirilmesi yolu benimsenmiştir. Bu konudaki değerlendirmelere sonuç bölümünde yer verilecek olmasından dolayı burada ele alınmaması uygun görülmüştür.

C. Yasal Çerçeve

Kamu görevlilerin sendikalaşma hakkı günümüzde Anayasa ile güvence altına alınmış ve bu hakkın kullanımına ilişkin esaslar belirttiğimiz üzere 4688 sayılı Kanun’un hükümleri doğrultusunda şekillenmiştir. Bu çalışmanın konusu Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı mevzuatı ele alıp değerlendirmesi olmayıp, seçilmiş ülke uygulamalarını gözler önüne sererek, aradaki farkların irdelenmesi ve yeni perspektiflerin kazanılmasına ilişkin bir zemin hazırlamaktır. Bu açıdan sadece çok genel olarak temel

19 6289 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik öncesinde madde metninde “adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri” ifadesi yer almaktaydı. Eleştiriler hakkında geniş bilgi için özellikle Bkz.: Mesut Gülmez, Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, Amme İdare Dergisi, Cilt:34, Sayı:3, s.8; Mesut Gülmez, Uyum Düzenlemelerinin Üye Evladı: Sendikal Haklar, Anayasa ve Uyum Yasaları Paneli, Türkiye Barolar Birliği, 2003, s.266 vd.

birkaç husus üzerinde durulması uygun görülmüştür.

Yasa koyucu tüm kamu görevlileri için örgütlenme hakkı tanımamakla birlikte, memur statüsünde görevlerini ifa etmekte olan belirli gruplar için örgütlenme haklarını sınırlandırmış durumdadır. Eş anlatımla Türkiye’de tüm memurlara sınırsız bir örgütlenme hakkı tanınmamıştır. Genel hatlarıyla değindiğimiz uluslararası hukuk normlarına uygun bir biçimde yasa koyucunun başta silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensupları için sınırlandırmalara gidebilme olanağına sahip olduğu tartışmasızdır. Ancak yürürlükte olan kısıtlamalarının tümünün güncel gelişmeler ışığında ne ölçüde uluslararası normlar ile uyum içinde olduğunun gözden geçirilmesi gerekir.

Nitekim Anayasa’nın 51 inci maddesinin 2 nci fıkrası hükmü uyarınca, “*Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlandırılabilir*” hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla özellikle yürürlüğe girdiği haliyle bu denli geniş bir yasağın Anayasa hükmü ile çatışmakta olduğu ortadadır. Nitekim genel değerlendirme bölümünde değineceğimiz Anayasa Mahkemesi’nin kararları doğrultusunda sınırlama giderek kamu görevlileri lehine yeniden düzenlenmektedir.

Kamu görevlileri Anayasa’nın 53 üncü maddesinde 2010 yılında yapılan deği-

şiklik sonucunda 2012 yılından itibaren toplu sözleşme haklarını kullanabilmektedirler. Ancak bu haklarını kullanırken sorunsuz bir sistemin varlığından söz etmek, gerçekler ile örtüşmeyecektir. Kamu görevlileri sendikacılığının yasal çerçevesi 4688 sayılı Kanun’un hükümlerine göre çizilmektedir. Her ne kadar yıllar içerisinde anılan kanunda bazı değişikliklere gidilmiş olursa da özünde mevcut sistem korunmuştur.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu’ndan esinlenerek hazırlanan 4688 sayılı Kanun hizmet kolu esasına göre örgütlenme esasını benimsemiştir. Daha önceleri toplu görüşme hakkı biçiminde düzenleme bulan hak, yapılan değişiklik sonrasında toplu sözleşme hakkına dönüştürülmüştür. İki yılda bir olmak üzere toplu sözleşmeler yürürlükteki hükümler uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyeti arasında bağitlanmaktadır. Toplu sözleşmeye taraf olacak kamu görevlilerini temsil edecek kuruluşlara ilişkin esaslar kanunla düzenlenmiştir. Bu doğrultuda on bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip sendika temsilcileri ve en çok üye sahip üst kuruluşlar, yani konfederasyonların temsilcileri Kamu Görevlileri Sendikalar Heyetini teşekkül ederek, kamu görevlileri adına pazarlık etmektedirler. Pazarlık süresi de yasa koyucu tarafından toplam bir aylık toplu sözleşme süresinin 22 günü olarak belirlenmiştir. Tarafların bu süre içinde bir anlaşmaya varamamaları durumunda uyuşmazlık Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tara-

ından karara bağlanır. Kurulun verdiği kararlar kesin olup böylelikle uyuşmazlık halinde zorunlu bir tahkim sisteminin uygulaması esas olmaktadır.

Özetle yürürlükte olan 4688 sayılı Kanun, her ne kadar kanunun kapsam alanını tayin etmekte olan 2 nci madde de açık bir biçimde Kanun’un işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanacağı ifade edilmiş olursa da istisnasız tüm kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tanımamakta, tanımış olanlar için ise iş mücadelesi araçlarına başvurma imkânını hiçbir suretle tanımayarak sadece toplu sözleşme bağt-lama olanağını düzenlemektedir. Bu açıdan Türkiye uygulaması aşağıda ortaya koyulacağı üzere birçok ülke uygulamasından farklılaşmaktadır.

Bu çalışmanın konusu ancak 4688 sayılı Kanun’un gerek uluslararası hukuk normları karşısında durumu ve ortaya çıkan yeni gereksinimler kapsamında değişikliğe gidilmesi gereken alanları tespit edip öneriler geliştirmek olmadığından dolayı, bu yönde ayrıntılı değerlendirmelerin ayrı bir çalışma kapsamında ele alınması uygun olacaktır.

D. Kamu Görevlileri Sendikacılık Hareketinin Günümüzdeki Aktörleri

4688 sayılı Kanunun 30uncu maddesinin b fıkrası uyarınca Çalışma ve Sosyal

Güvenlik Bakanlığı her yıl 15 Mayıs itibariyle hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit edip, kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayılarını belirler ve sonuçlarını her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazete’de yayınlr.

Giriş bölümünde değindiğimiz üzere yayınlanmış olan son veriler ışığında Türkiye’de sendika üyesi olabilecek 2.858.424 kamu görevlisi istihdam edilmekte olup toplam sendikalı kamu görevlilerin sayısı 2.130.644 olarak belirlenerek sendikalaşma oranı %74,54 olarak hesaplanmıştır. Buna karşın aynı döneme ait özel sektör verileri incelendiğinde toplam işçi sayısının 16.413.329 olduğu ve sendikalı işçi sayısının 2.421.940 olarak belirlendiği ve böylelikle sendikalaşma oranının %14,46 olarak tespit edildiği görülmektedir.²⁰ Sonuç itibariyle Türkiye’de kamu kesiminde örgütlülük oranı özel sektörün yaklaşık beş kat üzerindedir. Bu dinamizmin altında yatan nedenleri sorgulamak ve analiz etmek ancak bu çalışmanın boyutuna aşacağından dolayı burada yer verilmesi mümkün olmamak ile birlikte kamu kesiminde örgütlülük oranının birçok ülkenin üzerinde olduğunun vurgulanması gerekmektedir.

Bakanlığın verilerine göre halen kamu kesiminde toplamda on dört üst kuruluş toplamda 2.130.644 kamu görevlisini

²⁰ https://www.csgb.gov.tr/media/91903/temmuz_2023-isci.pdf Erişim Tarihi: 25.12.2023

temsil etmekte olup, bu konfederasyonlar arasında en çok üyeyi temsil eden ilk üç konfederasyon; Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK’dir. Anılan üç konfederasyon en fazla üyelere sahip olduklarından dolayı Kamu Görevlileri Sendikalar Heyetinde temsil edilmektedirler. Toplam on bir hizmet kolunda sayılamayacak kadar çok sendika faaliyet göstermektedir. Ancak bu yayınlanmış olan istatistiklerin satır aralarından bu sendikaların bazılarının üye sayısının çok düşük kalmakta olduğunun okuyabilmek mümkündür. Yine bağımsız kalmayı, eş anlatımla bir üst kuruluşa üye olmamayı tercih eden azımsanmayacak sayıda sendika kamu sektöründe faaliyet göstermektedir. Sendika çokluğu açısından şüphesiz olumlu olan bu tablo, görüldüğü kadarıyla güçlü bir sendikacılık hareketinin oluşmasına engel de teşkil etmemektedir. Aksi halde örgüt-

lülük oranının kamu kesiminde bu denli yüksek olması farklı nedenlere bağlamak gerekmektedir.

Yukarıda kısaca değindiğimiz üzere yürürlükte olan mevzuat hükümleri uyarınca kamu kesiminde toplu pazarlık iki yılda bir yürütülmektedir. Son pazarlık ise bilindiği üzere 1.8.2023 ile 22.08.2023 tarihler arasında yürütülmüş, ancak taraflar uzlaşamayınca Kamu Görevlileri Sendikalar Heyeti Başkanı tarafından Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvurulmuş, kurul 31.08.2023 tarihli kararı ile 2024-2025 yılları için mali ve sosyal hakları hüküm altına alınmıştır. Ancak bu noktada kurulun kararlarının oybirliği ile alınmamış olduğuna, konfederasyon temsilcilerin ve bir öğretim üyesinin karşı oy kullandıklarının anımsatılması yerinde olacaktır.²¹

21 Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararı için Bkz.: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/09/20230903-18.pdf>

III. Seçilmiş Ülke Uygulamaları

4688 sayılı Kanunu’nun 28 inci maddesi hükmü uyarınca bağitlanan kamu toplu sözleşmesinden tüm kamu görevlileri faydalanmakta olup, tek istisnai düzenleme toplu sözleşme ikramiyesi boyutunda kendisini göstermektedir. Dolayısıyla 2024-2025 dönemine ilişkin hükümler tüm kamu görevlileri için uygulanacaktır.

A. Federal Almanya’da Kamu Görevlileri Sendikacılığının Genel Çerçevesi

1. Sendikacılık Hareketinin Tarihsel Gelişimi

Sendikacılık ve sendikal hareket Almanya’da oldukça köklü bir geçmişe sahiptir. Bu alanda yakın tarihte en önemli kırılma noktası Nasyonal Sosyalistlerin 1933 yılında iktidarı ele geçirmeleri ile birlikte yaşanmıştır. Bu nedenle Almanya’da sendikacılık tarihini genel hatlarıyla ele alındığında aslen 2. Dünya Savaşı öncesi ve sonrası olmak üzere iki bölümde incelenmesi uygun olacaktır.

a. 2. Dünya Savaşı Öncesi Dönem

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren

sanayileşme sürecinin Almanya’ya ulaşmasıyla birlikte üretim süreci, küçük zanaatçılardan fabrika üretime kaymış ve bu süreç yeni, ağır çalışma ve yaşam koşullarını beraberinde getirmiştir. Bu koşullar işçilerin bir araya gelerek daha sonradan sendikalara dönüşecek olan işçi derneklerini kurmaya itmiştir. Kurulan bu dernekler dayanışma ilkesi kapsamında ihtiyaç sahiplerine çeşitli yardımlarda bulunmaktaydılar (Schneider, 1989, s.36). Ancak Almanya’daki sendikal hareketi özellikli hale getiren bir husus da diğer ülkelerde yaşanmış olan olumsuzluklardan adeta ders çıkarak örgütlenmenin ve ortaya konan taleplerin şekillenmiş olmasıdır.²²

Demokratik hakların gelişmesi ve Weimar Cumhuriyeti Anayasası’nın şekillenmesi üzerinde önemli etkileri olan 1848 ihtilaline haklarının güçlendirilmesi beklentisi ile birçok işçi dernekleri de katılım sağlamıştır. İhtilalden sonra çok sayıda dernek kurulmuş olursa da iki yıl gibi kısa bir süre sonra faaliyetleri yasaklanmıştır.

1860’lı yıllarda ancak işçilerin durumlarının giderek kötüleşmeye başlamasının sonucunda, işçilerin yeniden örgütlen-

²² Almanya’da özellikle çalışanlara yönetenime katılım hakkı tanınması yönünde talepler ortaya konmuş ve bu doğrultuda birçok ülkeden ayrı olarak önemli kazanımlar elde edilmiştir. Bu konuda detaylı bilgi için Bkz.: Alpay Hekimler, Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Ülkelerde Yönetime Katılım – Birlik Adayı Türkiye İçin Perspektifler, Legal, İstanbul, 2006.

melerine izin verilmiş ve işçilerde çalışma koşullarını iyileştirilmesine yönelik olarak grevlere başvurmuşlardır. 1873 yılında matbaa işçilerin ücret ve çalışma koşullarını düzenleyen ilk ulusal toplu iş sözleşmesi bağlatılmıştır. Ancak Otto von Bismarck’ın sendikaların aşırı derecede güçlendikleri kaygısından hareketle, 1878 yılında Sosyalist Yasası’nın (Sozialistengesetz) kabul ettirmesi ile birlikte, birçok sendikanın faaliyetlerine son verilmiştir.

1890 yılında Sosyalist Yasası’nın yürürlükten kaldırılması ile birlikte sendikalar yeniden kurulabilmiş ve ilk üst örgüt olan Alman Sendikaları Genel Komisyonu (Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands) oluşturulmuştur. 1900 yılında yaklaşık 700 bin üyesi bulunan sendikaların üye sayıları 1910 yılında 2 milyon sınırını aşmıştır.²³

Weimar Cumhuriyeti döneminde sendikalar resmi olarak işçileri temsil eden örgütler olarak tanınmıştır (Hekimler, 2019, s.431). Bu dönem alman sendikacılık hareketi bakımından önemli kazanımlar elde ettikleri bir dönem olarak tarihin sayfaları arasına kaydedilmiştir. Parçalanmış bir sendikal hareketin varlığına rağmen 1920 yılında “Kapp-Darbese” sendikaları birleştirmeyi başarmış, tüm sendikalar birlikte hareket ederek

milyonlarca kişiyi örgütlemek suretiyle darbenin başarısız olmasına ve demokrasinin savunulmasında çok büyük bir katkı sağlamışlardır.

1933 yılı sonrası için endüstri ilişkiler bağlamında yaşanan en önemli gelişme, ele aldığımız konu itibarıyla kolektif iş hukukuna ilişkin o tarihe değin tüm kazanımların kaybedilmesi olmuştur. Adolf Hitler’in iktidara gelmesi ile birlikte²⁴ tüm sendikaların ve işveren örgütlerin faaliyetleri durdurulmuş ve kapatılmıştır.

Kapatılan sendika ve işveren kuruluşlarının yerine “Alman İş Çepesi” olarak Türkçe’ye tercüme edilmesi mümkün olan “*Deutsche Arbeitsfront*” almıştır. Bu yeni sistem içerisinde işçi ve işverenler birlikte örgütlenmekteydi ve politik hedefleri de kesin olarak tanımlanmıştı: Devlet iradesini yerine getirmek.

Hitler böylelikle esasen işçi ve işverenleri aynı çatı altında örgütlemek suretiyle çıkar çatışmasının önüne geçmiş, grev ve lokavt kesin olarak yasaklamıştır (Raff, 1985, s.274). Sonuç itibarıyla faşist ve ırkçı bir yönetim anlayışı altında sendikacılık hareketinin etkilenmesi, daha doğrusu sisteme uyumsuz kalması beklenemezdi.

23 Yıllar itibarıyla üye sayılarının değişimi için Bkz.: <https://www.dgb.de/uber-uns/bewegte-zeiten/geschichte-des-dgb/gewerkschaftsgeschichte-in-zahlen/++co++d6213e5a-a700-11e9-a996-52540088cada> Erişim Tarihi: 3.12.2023

24 Nasyonal Sosyalistlerin iktidara gelmesini zemin hazırlayan olay ve nedenler için Bkz.: Hans Ulrich Thamer, Ursachen des Nationalsozialismus, in: Nationalsozialismus I, Information zur politischen Bildung, Nr.251. 1996, s.3.vd.

b. 2. Dünya Savaşı Sonrası Dönem

Dünya genelinde büyük bir yıkıma neden olan, milyonlara insanın hayatına mal olan 2. Dünya Savaşı’nın sona ermesi ile birlikte sendikacılık ve kolektif iş hukuku boyutunda birçok alanda olduğu üzere yeni bir döneme de girilmiştir.

Aşağıda değineceğimiz üzere Federal Almanya Cumhuriyeti’nin ilanı ve Federal Anayasa’nın kabulü ile birlikte hem kamu alanında hem özel sektör alanında sendikacılık hareketi 1933 öncesi dinamiklerinden de esinlenerek gelişme göstermiştir. Bu gelişimi hem kamu sendikacılığı hem de özel sektör sendikacılığı boyutunda açıkça izleyebilmek mümkündür.

Böylelikle 1945 yılından itibaren sendikacılık hareketi de Almanya’da yeniden zemin bularak ilk sendikalar kurulmaya başlanmıştır. Temel amaç birlik sendikalarının (*Einheitsgewerkschaft*) kurulmasıydı. Daha açık bir ifadeyle hedef işçilerin sahip oldukları siyasi görüşleri ve fikirlerin bir önemi olmaksızın bir çatı altında örgütlenmeleriydi. Bunun ile birlikte aynı zamanda meslek sendikalarının yerinin sanayi sendikaları (*Industriegewerkschaften*) olarak tanımlanan ve belirli ölçüde belirli bir işkolunu örgütleyen sendikaların kurularak, parçalanmış yapının ortadan kaldırılması amaçlanmıştı (Rieble, 2022, s.11).

Sendikaların yeniden kuruluşu ancak, iş-

gal güçlerin kontrolü ve denetimi altında gerçekleşmiştir. Öyle ki Alman Sendikalar Birliği ilkin 1947 yılında İngiliz işgal bölgesinde kurulmuş, ardından eyaletler düzeyinde Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa’nın denetimi altındaki bölgelerde örgütlenme çalışmalar hızlanmış ve nihainde Ekim 1949 federal düzeyde Alman Sendikalar Birliği’nin kuruluşu tamamlanmıştır. Bu noktada, yakın dönem sendikacılık tarihinde çok önemli bir yeri olan Alman Sendikalar Birliği Başkanı Hans Böckler’in tüm çabalarına rağmen memurları bu üst örgütün altında bir anlamda birleşmeye başaramadığını, memurların kendi sendikalarını, Memurlar Birliği’ni (*Bematenbund*) kurmuş olduklarını anımsatmak gerekir. Ancak, bu birliğin temellerinin de esasen 1918 yılında kurulan Alman Memurlar ve Öğretmenler Birliğinin (*Zusammenschluss der deutschen Beamten- und Lehrervereinigungen*) oluşturduğunu vurgulamak gerekir.

Federal Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında, sendikalar serbest kurulan, bağımsız, mali ve personel açısından bağımlılığı bulunmayan ve çalışma hayatında işletmelerin üzerinde konumlanan, üye sayıların çokluğu bakımından işverenler karşısında çalışma hayatında baskı oluşturabilen koalisyonlar olarak tanımlamıştır.²⁵

Dünya genelinde olduğu üzere, Federal Almanya’da da özellikle 1990’lı yıllar ile birlikte sendikalar hızlı bir üye kaybetme

²⁵ BverfG 21.10.1954 1 BvL 9/51, 1 BvL 2/53

sürecine girmişlerdir. Her ne kadar Doğu ve Batı Almanya’nın Federal Almanya Cumhuriyeti çatısı altında birleşmesi ile birlikte bazı iş kollarında kurulu sendikaların üye sayıları önemli oranda artış göstermiş olsa da bu süreç uzun sürmemiştir. Mevcut organizasyon yapılarının günün koşullarının taleplerini karşılayamaması, artan işsizlik, değişen istihdam koşulları ile birlikte çalışanlar arasında dayanışma iradesinin azalışı ile birlikte birçok faktör üye kaybını beraberinde getirmiştir.

Alman sendikacılık hareketi, özellikle de DGB bağlı olan sendikalar bu gelişmeler karşısında yeniden bir yapılanma sürecine girmiş, sendikal birleşmeler hız kazanmıştır. Sürecin sonucunda DGB çatısı altında faaliyet gösteren sendika sayısı azalmış, ancak günün değişen koşullarına cevap verebilecek nitelikte yeni bir yapı oluşmuştur.

Sanılanın aksine, Federal Almanya’da doktrinde de açıkça dile getirildiği üzere (Rieble, 2022, s.15) hiçbir zaman işkolu sendikacılığı tam anlamıyla hayata geçirilememiştir. Nitekim DGB bağlı sendikaların bazıları, sadece belirli meslekleri örgütlemek üzere kurulup faaliyet göstermişlerdir. Bunların başında Eğitim ve Bilim Sendikası (*Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft – GEW*) ya da daha sonradan Mart 2001 tarihinde başka sendikalar ile birlikte ver.di çatısı altında birleşecek olan Kamu Görevlileri, Taşımacılık ve Ulaşım Sendikası (*Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und*

Verkehr – ÖTV) örnek gösterebilmek mümkündür. Ancak bu olguyu sadece DGB çatısı altında örgütlenmiş olan sendikalarda değil, onun ötesinde genel olarak alman sendikacılık hareketi içerisinde gözlemleyebilmek mümkündür.

Bu çalışmanın devamında genel hatları ile değineceğimiz üzere kamu görevlileri boyutunda 1950 yılında Alman Memurlar Birliğinin (*Deutscher Beamten Bund – dbb*) kuruluşu, kamu görevlilerin örgütlenmesi boyutunda önemli katkılar sağlamıştır.

DGB’nin bir anlamda siyaset üstü politikasını, daha doğrusu tarafsızlığını yitirdiği gerekçesi ile 1950’li yıllarda yaşanan tartışmalar daha sonrada Alman Hristiyan Sendikalar Birliği (*Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschland – CGB*) kuruluşuna neden olmuştur. Bünyesinde statü hukuku bakımından farklılık göstermeden tüm çalışanları örgütlenen bu kuruluş, ancak çok büyük bir etkinlik göstermiş olduğunu ifade edebilmemiz mümkün değildir.

Federal Almanya’da sadece belirli meslekleri örgütleyen ya da belirli bir dünya görüşünü temsil eden çalışanların bir sendika altına örgütlendikleri ülkemizde fazla bilinmemektedir. Türkiye’de ağırlıklı olarak endüstri ilişkiler ve sendikacılık alanında çalışan akademisyenler ve uygulayıcılar arasında halen Almanya’da işkolu sendikacılığı ilkesinin geçerli olduğu kanısı yaygın olup, farklı çalışmalarda da geçerli olmayan bu tespate vurgu

yapılıyor olması da çarpıcıdır. Oysa ifade ettiğimiz üzere tümünden işkolu düzeyinde örgütlenme ve ülkemizde mevzuatımızda düzenlendiği üzere işkolu sendikacılığı ilkesinin benimsenerek bu yönde çalışanların örgütlenme haklarının yönlendirilmesi söz konusu olmamıştır.

Son yıllarda özellikle salt belirli meslekleri örgütleyen sendikaların sayısında Federal Almanya’da bir artış gözlemleyebilmek mümkündür. Ancak aralarında bazılarının, örneğin 1867 yılında kurulan ve 1960 yılından beri Alman Demir Yolları ile toplu iş sözleşmesi bağtılamakta olan Alman Makinistler Sendikası (*Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer – GDL*) gibi köklü bir geçmişe sahip olanlar azımsanmayacak düzeydedir.

Ver.di sendikasının kurulması aslen meslek sendikacılığı alanında da bir dönüşüm sürecini başlatmıştır. Öyle ki, anılan sendikanın çatısı altında birleşmekten memnun olmayan ve daha önceden toplu pazarlık haklarını bizzat kullanmış olan kuruluşlar, toplu pazarlık yetkisi talep ederek üyeleri adına pazarlıklar yaparak toplu iş sözleşmeleri bağtılamaya başlamışlardır. Meslek sendikaları içerisinde günümüzde en etkin olanların başında hiç şüphesiz tıp doktorlarını örgütleyen ve sendika adını dahi taşımayan Marburg Birliğidir (*Marburger Bund*). Yine pilotları örgütleyen Cockpit Birliği

(*Vereinigung Cockpit*) ve uçuş personeli örgütleyen UFO’yu örnek gösterebilmek mümkündür. Görüldüğü üzere meslek düzeyinde çalışanları örgütleyen bu kuruluşlar “sendika” (*Gewerkschaft*) adını dahi taşımamaktadırlar, nitekim Federal Almanya mevzuatında çalışanları örgütleyen kuruluşların “sendika” adını taşımak gibi bir zorunlulukları da bulunmamaktadır.

2. Statü Hukuku Açısından Kamu Görevlileri

Kamu görevlileri tanımı Federal Almanya’da ülkemizden belirli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu çalışmanın konusu bu statü altında istihdam edilenlerin ayrı ayrı durumlarının ortaya koymak ve bireysel düzeyde haklarını incelemek olmamak ile birlikte bazı hususlara yine de değinilmesi büyük bir eksiklik olacağından çok kısaca temel bazı bilgilere yer verilmesi uygun görülmüştür.

2022 yılı sonu itibarıyla toplam 5,2 milyon kamu görevlisinin 1,7 milyonunu memur ve yargı mensupları, 170 binini askerliği meslek edinmiş kişiler ve 3,2 milyon ile en büyük grubu toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışan işçiler oluşturmaktadır.²⁶ Son on yıl içinde kamu görevlilerin sayısal artış Federal İstatistik dairesinin verilerine göre, başta eğitim,

26 Detaylar için Bkz.: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-geschlecht.html?nn=212936> Erişim Tarihi: 5.11.2023

çocuk bakımı (kreş) ve de polis teşkilatı alanlarında kaydedilmiştir.²⁷

Buradan açıkça görüldüğü üzere Almanya uygulamasında memurlar kamu görevlileri içerisinde sayılmak ile birlikte, kamu görevlisi tanımı içerisinde yargı mensupları ve askerler ayrı bir meslek grubu oluşturmaktadır. Ancak bunun ile birlikte, bazı istatistiksel veriler derlenirken memur ve yargı personeli tek sınıf altında ele alınmakta olduğunun da belirtilmesi bu kapsamda yararlı olacaktır. Bu iki grubun kolektif iş hukuku bağlamındaki hakları, toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenler olarak tanımlanan gruptan önemli ölçüde ayrışmakta olup, çalışanın ilerleyen bölümünde bu husus ayrıca ele alınmaktadır.

Federatif bir yapıya sahip olan ülkede, kamu görevlileri esas itibariyle federal düzeyde, eyalet düzeyinde, belediyelerde, yerel yönetimlerde, sosyal sigortalarda, kamu kuruluşu ve vakıflarında istihdam edilmektedirler. Kamu hizmetlerinin, başta eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, kamu güvenliği, adalet, savunma, sağlık hizmetleri, maliye, çevre koruma gibi oldukça geniş bir alan kapsadığı göz önünde bulundurulduğunda, bu ülkede istihdam edilen her on kişiden birinin kamu görevlisi statüsüne haiz olması şaşırtıcı olmamaktadır.

Bilindiği üzere doğu blokunun yıkılışı ve

Doğu ile Batı Almanya’nın birleşmesi sonucunda, Federal Almanya Cumhuriyeti çatısı altında yeni eyaletler olarak tanımlanan eski Doğu Almanya eyaletlerinde yeniden bir yapılanma sürecine girilmiştir. Bu kapsamda ilk yıllarda başta yerel yönetimlerdeki reorganizasyon süreci ve özelleştirme politikaları sonucunda kamu görevlilerin sayısı azalmış, ancak 2009 yılı sonrasında yeniden yükselişe geçmiştir.

Federal memurların temel hak ve borçlarına ilişkin hükümler Federal Memurlar Kanunu ile düzenlenmiştir, ki bu kanunda memurların örgütlenme haklarına ilişkin aşağıda ele alınacak olan normlara da yer verilmiştir. Eyalet memurları için ise eyalet parlamentoları tarafından kabul edilmiş olan Memurlar Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Burada yer verilen hükümlerin ancak Federal Anayasa hükümleri ile uyum içerisinde olmak durumundadırlar.

Kamu görevlileri içerisinde yer alan ancak memur statüsünde istihdam edilmekte olan ve kısaca toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenler olarak anılan grubun durumları da aşağıda ilgili bölümde ele alınmaktadır.

3. Yasal Çerçeve

a. Anayasal Hükümler

Federal Almanya’da örgütlenme özgür-

27 Kamu görevlilerin sayı ve görev alanları itibariyle rakamsal gelişimi için Bkz.: <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-4.html> Erişim Tarihi: 5.11.2023

lüğünün anayasal dayanağını Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası hükmü oluşturmaktadır. Anılan madde hükmünde, “Çalışma koşullarını ve ekonomik koşulları korumak ve geliştirmek için sendika kurma hakkı herkes ve bütün meslekler için güvence altındadır. Bu hakkı sınırlamayı veya ona engel olmayı amaç eden anlaşmalar batıldır ve bunlara yönelik önlem ve işlemler hukuka aykırıdır. 12 a, 35 f. 2 ve 3, 87 a f. 4 ve 91 inci maddelere göre alınan önlemler, çalışma koşullarını ve ekonomik koşulları korumak ve geliştirmek için 1. cümle anlamındaki sendikalar tarafından sürdürülen iş mücadelelerine yönelik olamaz” denilmektedir.²⁸

Anayasa metninin resmi Türkçe çevrisinde her ne kadar “sendika” ifadesi kullanılmış olursa da orijinal Anayasa metninde “Vereinigung” kavramı kullanılmakta olup, bu kavramın karşılığında örgütlenme ifadesinin kullanılmasının daha isabetli olacağının vurgulanması gerekmektedir. Nitekim Alman öğretisinde örgütlenme kavramı, sendika kavramını da içinde barındırmak ile birlikte çok daha geniş bir kapsam alanına sahiptir. Bunun ile birlikte ülkemizden farklı olarak işçi sendikası ve işveren sendikası kavramları yerine, işçi sendikası (Gewerkschaft) ve işveren kuruluşu (Arbeitgeberverband) ifadelerinin kullanılmakta olduğunun anımsatılması yerinde olacaktır. Bilindiği üzere sendika kavramı kolektif iş hukuku sistemimize Fransa’dan geçmiş ve yıllar

içerisinde şekillenmiştir (Demir, 2018, s.474).

Örgütlenme kavramının daha kapsamlı olması sebebiyle 9 uncu maddenin 3 üncü fıkrası doğrultusunda düzenleme bulmuş olan haklar sadece sendikalara değil onların üst örgütlerine ve hatta merkezlerinin nerede bulunduğu dair bir önem olmaksızın uluslararası kuruluşları da kapsamakta olduğu Literatürde ifade edilmektedir (Hensche, 2022, s.1876). Anılan madde günümüzde uygulanmakla olan kolektif iş hukuku normların esas yönlendiricisi ve belirleyicisi olmuştur.

Anayasa maddesinden açıkça görüldüğü üzere, örgütlenme yani bir koalisyon kurma hakkı herkes ve tüm mesleklerle bir hak olarak tanınmış olup, koalisyonun hedefi çalışma ve ekonomik koşulların korunup geliştirilmesine yönelik olmak durumundadır. Tanınmış olan bu hakkının sınırlandırılmasına yönelik olarak yapılacak müdahaleler hukuka aykırı olacağı ayrıca hüküm altına alınmıştır.

9 uncu maddenin 3 üncü fıkrasındaki “herkes ve tüm meslekler” tüm vatandaşlar gibi, kamu görevlilerini ve dolayısıyla memurları da kapsamakta olup bu bağlamda koalisyon özgürlüğü anılan gruplara da tanınmış olup, hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın sendikalar veya meslek örgütleri kurma ve çıkarlarını savunma hakları teminat altına alınmıştır

28 Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının Türkçe metni için Bkz.: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf> Erişim Tarihi: 1.11.2023

(Weres, 2023, s.18). Alman iş hukuku öğretisinde koalisyon özgürlüğün ikili bir temel hak (*doppelgrundrecht*) olduğu, bu hak bir taraftan bireylerin koalisyonuna üye olma haklarını, diğer taraftan ise oluşan koalisyonun kolektif olarak hakları güvence altına almakta olduğu ifade edilmektedir (Henssche, 2022, s.1875). Bu doğrultuda kamu görevlisi statüsünde çalışan her bireyin bireysel koalisyon özgürlüğüne sahip olduğu gibi, sendikaların da kolektif koalisyon özgürlüğüne sahip oldukları kabul edilmektedir.

Bireysel düzeydeki koalisyon hakkı, şüphesiz olarak pozitif sendika özgürlüğü kadar negatif sendika özgürlüğünü de kapsamaktadır. Bu doğrultuda kamu görevlileri de diğer çalışanlar ve bu hakkın tanınmış olduğu tüm diğer bireyler kadar, pozitif ve negatif sendika özgürlüğünden, yani sendikaya üye olma, üye olmama ve de üye kalmama hakkından yararlanmaları söz konusudur.

Türkiye’den ayrı olarak, koalisyon özgürlüğüne ve bu özgürlüğe bağlı olarak gelişen tüm haklara ilişkin Anayasa düzeyinde düzenleme bulmuş olan tek madde 9 uncu maddenin 3 üncü fıkrası hükmüdür. Dolayısıyla yürürlükte olan 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda olduğu gibi sendika kurma hakkı (51 inci madde), toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı (53 üncü madde), grev hakkı ve lokavt (54 üncü madde) ve de yürürlükten kaldırılan 52 nci maddede düzenleme bulmuş olan sendikal faaliyet ayrıca hüküm altına alınmamıştır.

Bu noktada örgütlenme özgürlüğüne ve bu özgürlüğe bağlı olarak diğer haklar bağlamında hükmün, kısa ve net bir biçimde düzenlenmiş olması uygulamada herhangi bir sorunun ortaya çıkmasına neden olmamıştır. Bu çalışmanın hazırlık aşaması kapsamında da Anayasa’da ilgili maddenin daha ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerektiğine ilişkin olarak ne çalışma hayatının tarafları ne de akademik düzeyde bir talebin varlığı da tespit edilememiştir. Eş anlatımla Federal Almanya örneği bize açıkça Anayasa’da kısa bir ifadeyle koalisyon hakkının ve bu hakkın uzantısı niteliğinde olan hakkın temel bir hak olarak düzenlenebileceğini göstermektedir.

Sendika kurma hakkı bilindiği üzere ülkemizde Anayasamızın 51 inci maddesi ile güvence altına alınmış olup, bu hak çalışanlar ve işverenlere tanınmıştır. Kaldı ki bu hak 2001 Anayasa değişikliği öncesinde tüm çalışanlara tanınmamış sadece işçilere ve işverenlere tanınmak suretiyle kamu görevlileri, memurlar sistemin dışında bırakılmıştı. Oysa 23.05.1949 yılında kabul edilip yürürlüğe giren Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nda yukarıda açıklandığı üzere örgütlenme ve buna bağlı olarak sendikalaşma hakkı Anayasası’nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren “herkese ve tüm mesleklerle” bir hak olarak tanınmıştır. Şüphesiz olarak bu gerçeğin ardında, bu ülkenin örgütlenme kültürü ve deneşimi ile birlikte yürütülen mücadeleler bağlamında tarihsel bir perspektifte geniş bir birikime sahip olması yatmaktadır.

Koalisyon özgürlüğü ve bu özgürlüğün beraberinde getirmekte olduğu tüm haklar, sendikalaşma, toplu pazarlık ve iş mücadelesi araçlarına başvurma haklarının tümünün dayanağını, anılan Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası oluşturmaktadır. Yıllar içerisinde başta Federal Anayasa Mahkemesi ve Federal İş Mahkemesi’nin vermiş olduğu kararlar doğrultusunda geniş bir içtihat oluşmuş, koalisyon özgürlüğün kapsamı yargı kararları ile somutlaştırılmıştır.

Ancak farklı ülke uygulamalarında olduğu ve aşağıda daha açık bir biçimde ortaya konulacağı üzere, memurlar özünde koalisyon özgürlüğü bağlamında bazı sınırlandırmaların söz konusu olduğunu baştan ifade etmemiz gerekir. Bu sınırlandırma ancak kendisini örgütlenme boyutunda değil, toplu pazarlık ve özellikle iş mücadelesi araçlarına başvurma boyutunda göstermektedir. Bu noktada iş mücadelesi araçların ülkemizden yine ayrı olarak salt grev ve lokavt ile sınırlı olmadığını, özellikle son yıllarda gelişen teknolojiye bağlı olarak yeni araçların da uygulamaya alındığının anımsatılması yerinde olacaktır.

Federal Anayasa Mahkemesi’nin vermiş olduğu bir kararında²⁹ açıkça belirtildiği üzere koalisyon özgürlüğü kanun yoluyla ancak Anayasa ile belirlenmiş olan çıkarların korunması amacına yönelik olarak sınırlandırılması mümkündür. Bu

sınırlandırma da uygulamada memurlara ilişkin ortaya çıkmaktadır. Ancak kast edilen sınırlandırma örgütlenme haklarına ilişkin olmayıp, koalisyon özgürlüğün bir uzantısı olan iş mücadelesi araçlarına başvurma boyutunda kendisini göstermektedir.

Özetle Federal Almanya’da koalisyon özgürlüğü anayasal teminat altında olup, örgütlenme hakkı herkese ve tüm meslekler için tanınmış durumdadır. Kamu görevlileri de bu haktan hiçbir sınırlama olmaksızın yararlanmaları söz konusudur. Kamu görevlisi olarak istihdam edilmekte olan belirli gruplar için, aşağıda daha net bir biçimde ortaya konulacağı üzere toplu sözleşme özerkliği hakları sınırlandırılmaktadır.

b. Yasal Hükümler

Federal Almanya’yı kolektif iş hukuku boyutunda Türkiye’den farklılaştıran en önemli alanlardan birisi, kamu görevlileri için bir sendikalar kanunun kabul edilip yürürlükte olmamasıdır. Bunun ötesinde genel olarak, daha açık bir ifadeyle işçi statüsünde özel hukuk normların tabi çalışanlar için de bir sendikalar kanunu da bulunmamaktadır. Nitekim birçok ülke uygulamasında, yasa koyucunun bu yönde ayrı bir düzenlemeye gitmemiş olduğu görülmektedir.

Kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin

29 BVerfG 57, 220, 246

olarak ayrı bir yasa Federal Almanya’da kabul edilmemiş olsa da yukarıda değindiğimiz Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası ile tüm kamu görevlilerin örgütlenme hakları “herkes” gibi teminat altına alınmıştır. Bununla birlikte Federal yasa koyucu her ne kadar çalışanlara yönelik olarak spesifik bir yasa kabul etmemiş olsa da iki ayrı kanunda memurların örgütlenme haklarını ayrıca güvence altına almıştır. Burada ancak dikkate alınması gereken en önemli husus, ilgili kanunların tüm kamu görevlilerini değil sadece memur statüsünde çalışanları kapsamakta olduğudur.

Öyle ki, 2009 tarihli Federal Memurlar Kanunu’nun (*Bundesbeamtengesetz-BBG*)³⁰ “Memurların Temsili” başlığını taşıyan 7. bölümünün, “Sendikalara ve Meslek Kuruluşlarına Üyelik” alt başlıklı 116 ncı maddesinin 1 inci fıkrasında “*Memurlar sendikalar veya meslek kuruluşları altına örgütlenme hakkına sahiptirler. Kanunlarda farklı bir düzenlemeye yer verilmediği sürece, kendilerini temsil etmek üzere yetkili sendikaları veya meslek kuruluşlarını görevlendirebilirler.*” ifadesine yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere federal yasa koyucu doğrudan Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasına adeta yollama yapmak suretiyle, memurlarında çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek amacıyla

sendika kurma hakkını kanun düzeyinde teminat altına almıştır. Burada doğal olarak memurlar içinde pozitif ve negatif örgütlenme hakkı söz konusudur (Grandjot, 2023, s.6). Bu doğrultuda memurlar bir sendika veya meslek kuruluşuna üye olup olmama, üye olduktan sonra üye kalıp kalma konusunda hür iradeleri ile serbestçe karar verme hakkına sahip oldukları Federal Anayasa Mahkemesi kararları ile de tescil edilmiştir.³¹ Sonuç itibarıyla memur statüsüne haiz olan her kişi, memurun federal eyalet yada yerel yönetimler düzeyinde görev yapıyor olmasının bir önemi bulunmaksızın bunun ötesinde faal olarak çalışıp çalışmadığının da bir önemi bulunmadan, başka bir deyişle emekli olan memurlar da pozitif koalisyon özgürlüğünün bir yansıması olarak sendika veya bir meslek kuruluşuna üye olabilmektedir.

Bunun ile birlikte memurun amirinin, belirli bir sendikaya üye olmak veya üye kalma yönünde yönlendirici olması, bu yönde koşullar yaratması, hatta baskı kurması koalisyon özgürlüğü ile bağdaştırılamayacağı husus yargı kararları ile hüküm altına alınmıştır.³² Bir memurun sendikada veya bir meslek kuruluşunda görev alabilmesi için herhangi bir makam ve kuruluştan izin almasına gerek bulunmamaktadır, ki bu ilkenin dayanağı Federal Memurlar Kanunu’nun 100 üncü maddesinin 4 üncü fıkrası oluşturmaktadır.

30 Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S.160), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 190) geändert worden ist.

31 BVerfG 14.06.1983 BvR 488/80

32 BVerfG 01.03.1979 BvR 532/77, 1 BvR 533/77

116 ncı maddenin 2 nci fıkrasında “Hiç-
bir memura, sendika veya meslek kuruluşun-
da faaliyet göstermesi sebebiyle, disiplin
cezasına veya ayrımcılığa tabi tutulamaz”
denilmek suretiyle, memurlara örgüt-
lenme haklarını bağlamında sendikal
faaliyete bulunmaları nedeniyle yap-
tırım uygulanamayacağı hüküm altına
alınmaktadır. Literatürde, kanunda bu
yönde ayrıca bir hükme yer verilmiş ol-
masının gerekçesi, salt bu yolla haklarını
kullanmakta olan memurun ayrımcılığa
tabi tutulmasının engellenmesi şeklinde
ifade edilmektedir (Grandjot, 2023, s.7).

Konu bağlamında ikinci yasal düzenleme
ise Eyaletlerde Memurların Statüsünü
Tayin Eden Memurlar Kanun’unda (Ge-
setz zur Regelung des Statusrechts der Be-
amtinnen und Beamten der Länder - Be-
amtSTG)³³ karşımıza çıkmaktadır.

Anılan Kanun’un “Sendikalara ve Meslek
Kuruluşlarına Üyelik” başlığını taşıyan
52 nci maddesi “Memurlar sendikalar
veya meslek kuruluşları altına örgütlenme
hakkına sahiptirler. Sendika veya meslek
kuruluşunda faaliyet göstermesi sebebiyle,
disiplin cezasına veya ayrımcılığa tabi tutu-
lamaz” biçiminde düzenlenmiştir. Görül-
düğü üzere buradaki hüküm neredeyse,
Federal Memurlar Kanunu’nun tekrarı
niteliğindedir. Ancak böylelikle gerek fe-
deral düzeyde gerekse eyalet düzeyinde
memurların sendikal örgütlenme hakları
federal yasa koyucu tarafından güvence

altına alınmış, bu hakkının kullanılması-
na bağlı olarak memurun ayrımcılığa ve
disiplin cezasına tabi tutulamayacağı hü-
küm altına alınmıştır.

Bununla beraber yukarıda ifade ettiğimiz
üzere Eyalet Parlamentoları tarafından
kabul edilmiş bulunan çeşitli memurlar
kanunları bulunmaktadır. Ancak on altı
eyaletin konu kapsamındaki düzenleme-
lerine genel hatları ile değinmek dahi bu
çalışmanın boyutunu fazlasıyla aşmak
anlamına gelirdi.

Ancak her ne kadar koalisyon özgürlüğü
memurları da kapsamakta olsa da koa-
lisyon özgürlüğün birleşeni oluşturan
temel bazı haklar alanında önemli kısıtla-
malar karşımıza çıkmakta olup, bu kısıt-
lamalar çalışmanın devamında ayrıca ele
alınmaktadır.

Türkiye uygulamasını Almanya’dan fark-
lılaştıran önemli bir alan da çalışma ha-
yatından çekilen ve emekli statüsüne
haiz olan bireylerin sendika üyelikleri
boyutunda kendisini göstermektedir.
Bilindiği üzere 6356 sayılı Sendikalar
Kanunu’nun 19 uncu maddesinin 6 ncı
fıkrası hükmü uyarınca, Sosyal Güven-
lik Kurumu’ndan yaşlılık veya malullük
aylığı ya da toptan ödeme alarak işten
ayrılan işçilerin sendika üyeliği sona erer.
Ancak çalışmaya devam edenler ile ku-
ruluş ve şubelerinin yönetim, denetleme
ve disiplin kurullarındaki görevleri sıra-

33 Beamtenstatutgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) geändert worden ist.

sında yaşlılık veya malullük aylığı ya da toptan ödeme alanların üyeliği, görevleri suresince ve yeniden seçildikleri sürece devam etmektedir.

4688 sayılı Kanun’un, sendika üyeliğinin sona ermesi başlığını taşıyan 16 ncı maddesinde de memurların emekli olmaları ile birlikte sendika üyeliğinin nasıl etkileneceği hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin 5 inci fıkrasında “Çekilme, göreve son verilmesi veya sair nedenlerle kamu görevinden ayrılanların üyelikleri, sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri, farklı bir hizmet koluna giren kuruma atanarlardan sendika üyesi olanların ise üyelikleri, varsa sendika şubesi ve sendika organlarındaki görevleri sona erer, ancak varsa konfederasyon organlarındaki görevleri devam eder. Emekliye ayrılanların sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri seçildikleri dönemin sonuna kadar devam eder” denilmek suretiyle emekli olan memurlara sendikalaşma hakkı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki hükümler uyarınca emekliğe ayrılan işçi ve memurların sendikalarda üye kalmaya devam etmeleri mümkün olmayıp, çalışma hayatından filli olarak çekilmeleri ile birlikte örgütlenme haklarını da kaybetmektedirler. Anayasamızın 51 inci maddesi hükmü uyarınca sendikal örgütlenme hakkını salt çalışanlara tanımış olması ve bu ifadenin fillen çalışmakta olanlar biçiminde yorumlanması ve uygulama yasalarında emeklilik

ile birlikte sendika üyelik haklarını kaybetmeleri uluslararası hukuk normlarına uygunluğu açısından değerlendirilesi gerekmektedir..

Federal Almanya’da ise emeklilik ile birlikte üyeliğin derhal veya belirli bir süre son bulacağına ilişkin herhangi yasal bir düzenleme veya uygulamayı şekillendiren bir yüksek mahkeme kararı bulunmamaktadır. Dolayısıyla emeklilerin sendikalarda üye kalmalarına ilişkin olarak herhangi bir engel bu ülkede bulunmamaktadır. Bu yönde bir düzenlemenin, Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında yer verilen “herkes” ifadesi ile çatışmasına ve anayasaya aykırılık oluşturacağına şüphe bulunmamaktadır. Bunun ile birlikte uygulamada, emeklilerin sistemin dışında tutulması yönünde ne bir talep, ne bu yönde bir tartışma bu çalışmanın hazırlık aşamasına rastlanmamıştır. Bu yönde bir eylemin zaten Almanya’daki demokrasi ve örgütlenme anlayışıyla taban tabana zıt olacağı tartışmasıdır.

Bu bakımdan pozitif ve negatif koalisyon özgürlüğü, salt ülkemizde olduğu üzere, fiilen çalışanları değil, emeklileri de kapsamaktadır (Hensche, 2022, s.1889). Bu noktada örnek teşkil etmesi bakımından, köklü bir geçmişe sahip ve dünya çapında en büyük sendikaların başında gelen IG Metal sendikasına güncel verilere göre 500.000’den fazla emeklinin üye olduğunun hatırlatılması yerinde olacaktır. Çalışma hayatından çekilmiş kişilerin sendikalar ile bağlarını devam

ettirmelerine yönelik olarak sendikaların yoğun bir çaba gösterdikleri, bu yönde politikalar oluşturup uygulamaya aldıkları bilinmektedir. Sendikaların bu yöndeki faaliyetleri ise yeni bir eylem olarak şekillenmemiş olduğunun da altının çizilmesi gerekir.

Uygulamada sendikalar, üyelerin emekli olmaları ile birlikte sendika ile bağların koparmamaları için, başta üyelik aidatlarını yarı oranına düşürmekte ve de onların ihtiyaç ve beklentilerine yönelik olarak hizmetler sunmaktadırlar.³⁴ Sendikalar kendi web siteleri, sosyal medya ve farklı araçlar kullanmak suretiyle potansiyel üyelere ulaştıkları ve emeklileri üye kaydetme yolunda çaba gösterdikleri görülmektedir.

Emekli olan kamu görevlilerin hangi gerekçe veya gerekçeler ile 21. yüzyılın Türkiye’sinde sendika üyeliklerinin kaybetmek durumunda olduklarının açıklanması oldukça güçtür. Oysa bu alanda uygulama yasalarında yapılacak olan bir değişiklik, toplumun daha örgütlü hale gelmesine, sendikaların güçlenmesine ve emeklilerin biriken sorunlarına çözüm arayışında katkı sağlayacağı tartışmasıdır. Şüphesiz olarak bu yönde ilkin sendikalardan da bir talebin gelmesi, toplumun aydınlatılması ve siyasi iradenin de destek vermesi gerekmektedir.

c. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Düzenlemeler

Almanya’da kolektif iş hukuku alanında en önemli yasal düzenleme en son 20.5.2020 tarihinde değişikliğe uğramış olan 9.4.1949 tarihli Toplu Sözleşme Kanunu’dur.³⁵ Bu Kanun’un ülkemizde yürürlükte olan yasalar ile karşılaştırıldığından son derece genel hükümler ihtiva ettiğini görmekteyiz. 74 yıldan beri uygulamaya yön veren, yürürlük maddesi dahil 13 maddelik Kanun’un, toplu pazarlık hakkına haiz olan kamu görevleri içinde uygulanması söz konusudur (Germelmann, 2022, s. 154). Bu bakımdan kamu görevlileri için işçilerden ayrı olarak toplu iş hukuku boyutunda hak ve borçlar boyutunda temelde bir farklılık söz konusu değildir.

Ancak kamu görevlilerin toplu pazarlık hakları, kamu görevlisinin hukuki statüsüne göre belirlenmektedir. Yukarıda açıklandığı üzere, kamu görevlileri içerisinde en büyük kesimi toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilen grup oluşturmaktadır. Bu bakımdan bu statü altında istihdam edilenler ile ilgili olarak daha geniş açıklamalara yer verilmesi uygun olacaktır.

Memur statüsüne haiz olmayan, yargı mensubu veya asker olarak görevini ifa etmeyen diğer kamu görevlileri, toplu iş

34 https://netkey40.igmetall.de/homepages/moenchengladbach/hochgeladenedateien/PDF%20rentner/568-42929_I_GM_Folder_Senioren_Web_2e876d84ab78d5f3224593438291006941b3b4c2.pdf

35 Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1055) geändert worden ist

sözleşmesi kapsamında istihdam edilenler (*Tarifbeschäftigte*) olarak tanımlanmaktadır. Bu kişilerin çalışma koşulları işverenleri konumunda olan Federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimlerin yetkili olan sendikalar ile bağittadıkları toplu iş sözleşmeleri kapsamında belirlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu görevlisi için hangi toplu iş sözleşmesinin uygulanacağı aslen, hangi kamu işverenine bağılı olarak çalıştığı belirleyici olmaktadır. Ancak istihdam ilişkilerin nasıl kurulduğu ve bu ilişki kapsamında doğan karşılıklı hak ve borçların neler olduğu konusu bu çalışmanın alanı dışında kaldığından, burada değerlendirmeye alınmamıştır.

Ortak çıkarlarını korumak ve gözetmek adına, kamu işverenlerin kolektif olarak hareket etmekte oldukları görülmektedir. Öyle ki yerel yönetim işverenleri, Yerel Yönetim İşverenler Birliği (*Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände – VKA*) çatısı altında örgütlenirken, eyaletler kuruluşu 1949 yılına kadar uzanan Toplu İş Sözleşmesi Birliği (*Tarifgemeinschaft deutscher Länder – TdL*)³⁶ altında bir araya gelmişlerdir. Günümüzde 16 eyaletin 15’i bu birliğe üye durumundadırlar. Hessen eyaleti 2004 yılında birlikten ayrılmak suretiyle, toplu pazarlıklarını kendi yürütmektedir. Uygulamada eyaletlerin yetkilerini, etkin oldukları işveren kuruluşlarına devrettikleri de görülebilir.

mehtedir. Böyle bir durum örneğın, Baden – Württemberg, Nordreihn – Westfahlen, Mecklenburg – Vorpommern ve Schleswig – Holstein eyaletleri için söz konusudur. Toplu İş Sözleşmesi Birliğı, kamu görevlileri sendikaları ile toplu iş sözleşmeleri bağıtlamaktadır ki bunların başında dbb, ver.di, Marburger Bund ve ormancılık alanında IG Bau gelmektedir.

Uygulamada oluşan bu yapı kapsamında federal düzeyde makam, kurum kuruluşlarda çalışanların çalışma koşulları, Kamu Hizmetleri Toplu İş Sözleşmesi (*Tarifvertrag des öffentlichen Dienst – TVöD*)³⁷ olarak adlandırılan toplu iş sözleşmesiyle, eyalet kurumlarında çalışanların karşılıklı hak ve borçları ise Eyaletler Toplu İş Sözleşmesi (*Tarifvertrag der Länder – TV-L*) olarak isimlendirilen toplu iş sözleşmesiyle şekillenmektedir. Yerel Yönetimler İşverenleri Birliğı ise üyeleri adına, bazı maddeleri farklı uygulanmak ile birlikte TVöD taraf olmaktadır. Bu yöndeki uygulamanın altında yatan gerekçeler ve hukuki durum ancak spesifik açıklamaları gerekli kıldığından burada yer verilmesi uygun görülmüştür.

Türkiye’de 6356 sayılı Kanunun 35 inci maddesinin 2 nci fıkrasına göre bir yıldan kısa ve üç yıldan uzun bir süre için toplu iş sözleşmesi bağıtlanma imkânı bulunmamaktadır. 4688 sayılı Kanun’un 28 inci maddesinin 3 üncü fıkrası hükmü uyarınca ise “toplular

36 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.tdl-online.de> Erişim Tarihi: 5.11.2023

37 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.bundestag.de/resource/blob/819010/7d47ac645e1b12e536732e-3651e9729e/WD-6-113-20-pdf-data.pdf> Erişim Tarihi: 5.11.2023

sözleşme hükümleri yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl geçerlidir” düzenlemesi gerekince kamu görevlileri için de toplu sözleşmenin geçerlilik süresi yasa koyucu tarafından belirlenmiştir. Oysa Almanya uygulamasında toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşmenin süresi taraflarca tayin edilmekte olup bu hak toplu pazarlık hakkının bir yansıması olarak kabul edilmektedir. Nitekim yürürlükte olan TVöD Ekim 2005 yılında bağtlanmış olup anılan tarihten itibaren federal ve yerel düzeyde memurlar dışındaki kamu görevlilerin çalışma koşullarının çerçevesini belirlemektedir. TV-L ise Kasım 2006 tarihinde imzalanmak suretiyle, eyaletler düzeyinde kamu görevlilerin çalışma koşulları düzenlenmiştir. Bu noktada TVöD ve TV-L ile birlikte, daha önceleri Almanya uygulamasında görülen “İşçi” (*Arbeiter*) ve Müstahdem (*Angestellte*) ayrimından vazgeçildiğinin ifade edilmesi gerekir. Müstahdem olarak tanımlanan kamu görevlileri daha çok masa başında işler ifa ederlerken, o dönemde işçi olarak tanımlanalar fiziksel olarak emeklerini arz edenler oluşturmaktaydılar. Yürürlükte olan TVöD ve TV-L’de işçi ve müstahdem yerine çalışanlar (*Beschäftigte*) ifadesi kullanılmaktadır.

Kamu görevlilerin çalışma koşulları genel çerçevesi, hak ve borçları TVöD ve TV-L ile belirlenmekte olursa da başta ücret konusu olmak üzere taraflar günün değişen koşullarına bağlı olarak ülkemizde uygulaması olmayan “Değişiklik Toplu

Sözleşmesi” (*Änderungstarifvertrag*) ile hükümleri yeniden düzenlenmektedir. Bu bağlamda artan enflasyona bağlı olarak son değişiklik 22 Nisan 2023 tarihinde gerçekleştirilmiş ve ücret seviyeleri yeniden belirlenmiştir.

Özetle görüldüğü üzere Federal Almanya’da kamu görevlileri için ülkemiz uygulamasından farklı olarak tek bir toplu iş sözleşmesi ile çalışma koşullarının belirlenmesi söz konusu değildir.

d. Grev Hakkına İlişkin Düzenlemeler

Almanya’da grev hakkı, uluslararası Literatürde de birçok bilimsel çalışmaya konu olmuş bir alanı oluşturmaktadır. Dolayısıyla, özellikle karşılaştırmalı incelemelerde bulunanlar için Federal Almanya’da grev hakkı konusu yabancı bir alanı oluşturmamaktadır.

İfade ettiğimiz üzere bu ülkede, ülkemizden farklı olarak grev hakkını düzenleyen ayrı bir kanun bulunmamakta olup, grev hakkı da Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası ile teminat altına alınmış olan koalisyon özgürlüğü ve toplu sözleşme özerkliği ilkesi kapsamında, yüksek yargı kararları ile şekillenmiş ve toplu sözleşme düzeninin sağlanmasına yönelik olarak yasal bir araç olarak kabul edilmiştir.³⁸ Bu temel ilke esas itibarıyla ülkemizde yasal bir mücadele aracı olarak kabul görmeyen ve kanımızca taraf-

ların iş mücadelesi araçların başvurma-
dan önce uzlaşmaları yolunda önemli bir
imkan sağlayacak olan, uyarı grevleri için
de geçerlidir (Hekimler, 2008, s. 38). Eş
anlatımla Almanya uygulamasında uya-
rı grevi de Anayasal teminat altında ifa
edilen bir iş mücadelesi aracı olarak ta-
nınmaktadır.

Grev hakkı her ne kadar Federal Anaya-
sa’da doğrudan yer verilmemiş olunsu
da bazı Eyalet Anayasalarında bu yönde
bir düzenlemeye gidilmiştir. Öyle ki grev
hakkı örneğin Hessen Eyaleti Anayasa-
sı’nın 29 uncu maddesinin 4 üncü fık-
rasında düzenleme bulunduğunu görebil-
mek mümkündür. Bunun ile birlikte bazı
Federal kanunlarda, örneğin İş Mahke-
meleri Kanunu’nun 2 nci maddesinin 1
inci fıkrasında ve çalışanların yönetime
katılım haklarının çerçevesini tayin eden
İşyeri Teşkilat Kanunu’nun 74 üncü
maddesinin 2 nci fıkrasında grevden söz
edilmektedir (Hekimler, 2021, s.2569).

Yüksek yargı organlarının yıllar içerisinde
oluşturdukları içtihat kapsamında,
bir grevin yasal olarak kabul edilebil-
mesi için grevin bir toplu iş sözleşmesi
kapsamında bağlanılacak olan hedefle-
re ulaşılmasına yönelik bir eylem olma
şartı aranmaktadır. Dolayısıyla grev ile
amaçlanan, toplu iş sözleşmesi yoluyla

çalışma ilişkilerinin belirlenmesi olma-
lıdır. İkinci koşul ise, grev kararının bir
sendika tarafından alınmasıdır. Toplu iş
sözleşmesi imzalama yetkisi sendikalara
tanınmış olduğundan³⁹, grev hakkı da bu
hakkın devamı niteliğinde sendikalara
tanınmış durumdadır. Nitekim Federal İş
Mahkemesi 1963 yılında vermiş olduğu
bir kararda⁴⁰, grev hakkının “keskin bir si-
lah” olarak sadece sendikalara tanınabi-
lecek bir hak olduğuna hükmetmiştir. Bu
bakımdan sendikalar tarafından yürü-
tülmeleyen bir eylemin, yani vahşi grevin
yasal grev olarak tanınma olanağı bulun-
mamaktadır. Yine Federal İş Mahkeme-
si’nin vermiş olduğu başka bir kararla,
bir grev kararı ancak sendika tarafından
alınmış ve grev kararı işverene grev ile
amaçlanan hedeflerle birlikte bildirilmiş
olması koşuluyla yasal olarak kabul edi-
leceğine hükmedilmiştir.⁴¹

Diğer bir koşul ise barış borcu (Frie-
denspflicht) geçerli olduğu sürece, yani
bir toplu iş sözleşmesi yürürlükte iken
sendikanın grev kararı alamayacağıdır.
Ancak bu noktada ifade edilmesi ge-
reken önemli bir husus, belirttiğimiz
üzere Federal Almanya’da ülkemizden
farklı olarak yasa koyucunun toplu iş
sözleşmelerinin süresini tayin etmedi-
ği⁴², aynı zamanda toplu iş sözleşmesi-
nin bağitlanacağı düzey konusunda bir

39 Bkz.: Toplu İş Sözleşmesi Kanunun 2 nci maddesinin 1 inci fıkrası hükmü.

40 BAG, Urteil v. 20.12.1963, 1 AZR 428/62

41 BAG, Urteil v. 23.10.1996, 1 AZR 296/96

42 Türk hukukunda toplu iş sözleşmelerinin belirli süreli yapılmasının Literatürde istikrar unsuruna işaret etmekte olduğu vurgulanmaktadır. Bkz.: Gülsevil Alpagut, Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan’a Armağan, 2016, s. 865 vd.

yönlendirmede bulunmadığı ve çok düzeyli toplu pazarlığın geçerli olduğudur (Rieble, 2010, s. 31). Bundan dolayı da barış borcunu, yürürlükte olan toplu iş sözleşmelerine göre değerlendirmek gerekmektedir. Bununla birlikte çok genel koşullar içeren bazı toplu iş sözleşmelerinin uygulamada süresiz olarak bağtlandıkları görülmektedir.

Nihayetinde son koşul ise grevin başvurulabilecek son çare olması gerektiğidir. Bu bağlamda grev kararının uygulanma aşamasında, grev ile amaçlanan hedeflerin dışına çıkılmaması gerekmektedir. Eş anlatımla, grev hedeflenen amaca yönelik olmalıdır.

Federal Anayasa’nın güvencesi altında olan grev hakkı ancak kamu görevlileri boyutunda belirli bir kısım için, diğer çalışanlardan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Yukarıda ifade ettiğimiz üzere kamu görevlileri olarak istihdam edilenler, kendi içerisinde farklı meslek gruplarını ve sınıfları barındırmaktadır.

Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmış olmak ile birlikte, memurlar, yargı mensupları ve askerler bu hakkın dışında tutulmaktadır. Bu doğrultuda koalisyon özgürlüğünün bir birleşeni olan grev hakkı ancak Anayasanın 33 üncü maddesinin 5 inci fıkrası hükmüne uygun biçimde sınırlandırılmakta, daha açık bir ifadeyle tanınmamaktadır. Anılan mad-

dedeki “*Kamu hizmetleri hukuku, memurluğun gelenek ve adetlerini gözönüne alınarak düzenlenir ve geliştirilir*” biçimindeki düzenleme bir anlamda grev yasağının temelini oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi’nin 1958 yılında vermiş olduğu ve tekrarlanan kararında⁴³ açık bir biçimde, memurların sadakat ve göreve bağlılık ilkesiyle grev hakkının bağdaştırılamayacağına hükmedilmiştir. Bu tarihten sonra memurların grev hakkına sahip olmadıkları kabul edilmiş ve uygulama bu yönde şekillenmiştir. Aynı yaklaşımı Federal İdare Mahkemesi’nin kararlarında da görmek mümkündür.⁴⁴

Federal Anayasa Mahkemesi, ancak bu sınırlandırmanın yapılabilmesi bir başka deyişle grev hakkının tanınmaması için sadakat ilkesinin, yasağı zorunlu kılması gerektiği yönünde karar vermiştir.⁴⁵ Bu çalışma kapsamında hukuksal zemindeki tartışmalara yer verme olanağımız olmamak ile birlikte kamu görevlilerinin önemli bir kısmına yönelik olarak geçerli olan grev yasağı sınırlarının yüksek yargı oranları tarafından çizildiğini, uygulamada gerek Federal gerekse Eyalet memuru statüsünde çalışanların, yargı mensupları ve askerlerin grev haklarının bulunmadığını, diğer kamu görevlilerinin ise Anayasa’nın 9 uncu maddesin 3 üncü fıkrası hükmüne bağlı olarak grev hakkına sahip olduklarını ifade edebilmemiz mümkündür.

43 BVerfG 11.6.1958, E 8, 1, 17; 30.3.1977, E 44, 249.

44 BVerwG 19.9.1977, E 53, 330; 3.12.1980, E 73, 97.

45 BVerfG 30.11.1965, E 19, 303.

Nispeten yeni tarihli bir kararı ile Federal Anayasa Mahkemesi⁴⁶ memurlara yönelik olan grev yasağının Anayasa’ya aykırılık teşkil etmediğine karar vermiş, kararın gerekçesini ise Türkiye’ye koruma prensibi (*Alimentationsprinzip*) şeklinde tercüme etmemiz mümkün olan ilkeye dayandırmıştır. Yüksek Mahkeme gerekçesini, memurlara has olan bu ilke uyarınca, memurluk ilişkisi kapsamında hizmet gördükleri devletten, gerekirse yargı yoluyla, memuriyete uygun bir biçimde yaşamlarını idame edebilecekleri hakları talep edebilme imkanına sahip olabilmelerine dayandırmış, ayrıca grev hakkının tanınması halinde çalışma ilişkileri bağlamında ölçüsüz bir biçimde imtiyaza ulaşacaklarına hükmetmiştir. (Preis ve Sagen, 2019, s.198)

Yürürlükte olan mevzuat uyarına, tüm düzeydeki, yani hem federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde görev yapan memurların özlük hakları yasa koyucu tarafından belirlenmekte olduğundan ve çalışma ilişkileri toplu iş sözleşmeleri aracılığı ile şekillenmediğinden ortaya çıkan uyuşmazlıklarda greve başvurma olanakları bulunmamaktadır. Bu yönüyle memur statüsünü haiz olarak istihdam edilen bir kişinin, çalışma ilişkileri özel hukuk normlarının dışında düzenleme bulmaktadır. Aynı durum, yargı mensupları ve askerler için de söz konusudur.

Diğer kamu görevlileri ancak Anayasanın 33 üncü maddesinin 5 inci fıkrası kapsamında bir iş ifa etmediklerinden dolayı, Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarını kullanabilmektedirler.

Grevin bir hak olarak tanınmamış olması nedeniyle bu yönde bir eyleme iştirak edecekler hakkında görevi suistimal (*Dienstvergehen*) ettikleri gerekçesi ile disiplin soruşturması açılması ve gerekli müeyyidelerin uygulanması söz konusu olabilmektedir. Ancak, mesai saatlerinin dışında olmak kaydıyla, memurların örneğin protesto etkinliklerine katılmalarına dair herhangi bir engel bulunmamaktadır.⁴⁷ Böylelikle memurların mesai saatlerin dışında farklı etkinliklere dayanışmada bulunmak amacıyla katılım sağlamaları Federal Almanya’da mümkündür.

Memurların grev hakları ile ilgili düzenlemenin ancak Almanya’da tartışmasız olduğu yanılıgısına düşmemek gerekir. Nitekim doktrinde memurların Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası hükmü uyarınca aslen grev hakkına sahip olabileceğine ilişkin görüşler de ileri sürülmektedir (Battis ve Heberle, 2022, s.116). Bu bağlamdaki tartışmalara kapsamlı olarak burada yer verme olanağımız olmamak ile birlikte, doktrinde ko-

46 BVerfG v. 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12

47 Karş.: [https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/s/streikrecht-und-beamte.html#:~:text=Da%20für%20die%20Arbeitnehmer%20des,das%20schließt%20das%20Streikrecht%20ein](https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/s/streikrecht-und-beamte.html#:~:text=Da%20für%20die%20Arbeitnehmer%20des,das%20schließt%20das%20Streikrecht%20ein.). Erilşim Tarihi 5.11.2023

nunun esasen 2008 ve 2009 yıllarda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin vermiş olduğu iki kararın çerçevesinde ele alındığının yine de belirtilmesi gerekir. Ülkemizi de yakından ilgilendiren Enerji Yapı-Yol Sen Davası olarak uluslararası literatüre geçmiş olan dava da bunlardan biridir.

Uygulamaya bakıldığında, memurlara en azından belirli bir kesimi için grev hakkının tanınması gerektiğine ilişkin yargı makamlarına da başvurulmaktadır. Özellikle devletin egemenlik alanı (hoheitsrechtliche Tätigkeit) ile ilgili bir işi ifa etmeyen memurlara bu hakkın tanınması gerektiği yönünde görüşler dile getirilmektedir. Bu bağlamda memur statüsünde çalışan öğretmenlere bu hakkın tanınması gerektiği gerekçesi ile Federal Anayasa Mahkemesi’ne dört ayrı dava açılmıştır. Federal Anayasa Mahkemesi özetle bu yasağın öğretmenleri de kapsadığını ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile çatışmadığına hükmetmiştir.⁴⁸

Memur statüsü altında istihdam edilmekte olan kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olup olmadıkları Alman öğretisinde uzun yıllar tartışılmış ve konu bağlamında çok sayıda doktora çalışması

literatüre kazandırılmış durumdadır. Burada ortaya konan görüşler, bir taraftan memurlara yönelik kesin bir grev yasağının uluslararası hukukun ihlali anlamına geldiği, diğer taraftan Alman hukukunun uluslararası normlar ile uyumlu olduğu yönündeki görüşlere kadar uzanmaktadır.⁴⁹

Bu çalışmanın kaleme alındığı anda, AİHM dava konusunu 14.12.2023 tarihli kararı⁵⁰ ile özetle Federal Almanya’da memurlara ilişkin genel grev yasağının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne aykırılık oluşturmadığına hükmetmiştir. Bu kararına rağmen Alman Sendikalar Birliği, tarafların bir araya gelip memur haklarının demokratikleşme yolunda yeniden düzenlenmesini talep etmektedirler.⁵¹

e. Uygulamaya İlişkin Temel Veriler

Federal Almanya’da örgütlenme özgürlüğü ve uygulaması bağlamında doğru bilinen yanlışlar arasında ilk sırada Almanya’da iş kolu sendikacılığı modelinin halen uygulanmakta olduğudur. Karşılaştırmalı çalışmalarda da sıklıkla dile getirilen bu husus 21. yüzyılın başına kadar nispeten geçerliğini korumuş olsa da bu

48 BVerfG v. 12.06.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15

49 Bu konudaki detaylı değerlendirmeler için özellikle Bkz.: Richard Lauer, Das Recht des Beamten zum Streik, Verlag Duncker & Humblot, Berlin, 2017; Schultz, Zum Streikrecht von Beamten, 2016; Christoph Ickenroht, Das deutsche Beamtenstreikverbot im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention, Duncker & Humblot, Berlin, 2016; Ulrike Pollin, Streikverbot für beamtete Lehrer, Nomos, Baden Baden, 2015; Udo Di Fabio, Das beamtenrechtliche Streikverbot, Beck München, 2012.

50 EGMR, 14.12.2023 – 59433/18, 59477/18, 59481/18, 59494/18.

51 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/dienst-und-beamte/++co++-506f4e04-9a90-11ee-9cde-001a4a160123> Erişim Tarihi: 25.12.2023.

tespit günümüzde geçerliliğini tamamen yitirmiş durumdadır.

Koalisyon özgürlüğünün bir yansıması olarak, diğer çalışanlar gibi kamu görevlileri de pozitif sendika özgürlüğü haklarından yararlanmak istemeleri durumda ne federal ne de eyalet yasa koyucuları herhangi bir yönlendirmede bulunmaktadırlar. Çalışanların, dolayısıyla kamu görevlilerinin ve işçilerin hangi sendika altına örgütlenip üye olabileceklerine ilişkin bir düzenlemeye yer vermediğinden, sendikal örgütlenme modelleri Türkiye örneğinden oldukça farklılaşmaktadır. Daha açık bir ifadeyle ülkemizden ayrı olarak, ne Alman yasa koyucusu ne de yüksek yargı organları kamu görevlilerinin sadece çalıştıkları hizmet kolunda kurulu sendikaya üye olabilme imkanını tanıyan bir düzenlemeye yer vermemiştir. Bu yönde bir düzenlemeyi Alman demokrasi ve örgütlenme hakkı ile özleştirebilmenin imkanı da bulunmamaktadır.

Örgütlenme modeline ilişkin olarak yasa koyucu sendikaları yönlendirmediği gibi, bunun doğal bir sonucu olarak üst kuruluşları da yönlendirmesi beklenmemekte ve bu doğrultuda yönlendirmemektedir. Böylelikle birçok alanda olduğu üzere iş hukuku alanında da gerek mevzuat gerekse uygulamalar boyutunda birçok ülkeye örnek olmuş olan ve örnek de teşkil etmeye devam eden Federal Almanya’da en büyük sendikal üst kuruluş

olan Alman Sendikalar Birliği (*Deutscher Gewerkschafts Bund – DGB*) çatısı altında çok farklı alanlarda faaliyet gösteren sendikalar örgütlenmiş durumdadır.

Son verilere göre DGB’nin 8 üye sendikası bulunmakta olup, toplamda yaklaşık 6 milyon çalışanı örgütlemektedir. Üye sendikalar arasında dünyanın en büyük sendikaları arasında sayılan IG Metall yanında, ağırlıklı olarak hizmet iş kollarında çalışanları örgütleyen Birleşik Hizmet Sendikası (*ver.di - Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft*), ve Polis Sendikası (*GdP – Gewerkschaft der Polizei*) da üye durumundadır.⁵²

Belirttiğimiz üzere, sendikaların hangi çalışanları üye olarak kaydedebilecekleri yönünde yasal bir yükümlülük, hatta yönlendirme bulunmadığından dolayı, günümüzde Alman sendikaları çok farklı işkolalarında ve faaliyet alanlarında emeklerini arz etmekte olan çalışanları ve çalışma hayatından çekilmiş olan kişileri örgütlemektedirler. Çalışanlar ifadesi burada, özel sektörde emeklerini arz eden işçiler kadar, kamu görevlilerini ve her iki grubun emeklilerini de kapsamaktadır.

Almanya’nın en büyük ikinci sendikası konumunda olan ver.di sendikası kamu görevlilerini de örgütlemek ile birlikte, özellikle memur statüsünde istihdam edilmekte olan kamu görevlilerini üye kaydetme yolundaki çalışmalarını yoğun

52 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/gewerkschaften-im-dgb> Erişim Tarihi: 6.11.2023

biçimde sürdürmektedir.⁵³ Çarpıcı olan husus sendikanın, memurların maaşlılarının her ne kadar toplu iş sözleşmesi ile belirlenmemekte olduğunu vurgulaması ile birlikte, diğer kamu görevlilerin ücretlerinin toplu iş sözleşmesiyle belirlenmesi sebebiyle, memurların maaşlarının da bu seviye göre hükümet tarafından ayarlanmak durumunda kaldığını gerekçesiyle, memurları da ver.di çatısı altında örgütlenmeleri yönünde çağırıda bulunmasıdır. Eş anlatımla, memurların toplu pazarlık haklarına sahip olmamalarına karşın, sendikanın güçlenmesinin dolaylı yoldan memurların ücret artışına da yansıma bulacağı yönünde bir politika izlemektedirler. Bunun ötesinde memurlara yönelik olarak günlük hayatı kolaylaştırmak adına birtakım özel hizmetler de sunulmaktadır.⁵⁴

Yukarıda söz etmiş olduğumuz 1949 yılında kurulan IG Metall sendikası, aslen metal iş kolundaki işçileri örgütlerken, günümüzde salt bu işkolunda çalışanları değil, farklı işkollarında istihdam edilenlerde üye olarak kaydetmiş durumdadır. Daha önceleri metal, çelik ve elektronik sektörlerinde bantta çalışan işçilerin sendikaları olarak tanımlanmakta olan IG Metall çok farklı alanlarda çalışanları üye olarak kaydetmektedir.

Kamu görevlilerini örgütleyen en büyük sendikal üst kuruluş ancak halen kısaca Alman Memurlar Birliği olarak ülkemizde bilinen ancak tam adı Alman Memurlar ve Toplu Sözleşme Birliği (*Deutscher Beamten Bund und Tarifunion - dbb*) olan kuruluştur. 1,3 milyon üyesi ile anılan sendika Federal Almanya’da memurları ve kamu sektöründe toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilen kamu görevlilerini örgütlemektedir. Ancak dbb, salt kamu kesiminde çalışanları değil onun ötesinde özel sektörde hizmet iş kolunda emeğini arz eden işçileri de üye olarak kaydetmektedir.

Birliğe üye olan 41 sendika⁵⁵, eğitim, adalet, maliye, sağlık, sosyal hizmetler, güvenlik, ulaşım, çevre olmak üzere çok farklı alanlarda çalışanları örgütlemektedir. Bu sendikaların bazıları federal düzeyde faaliyet gösterirken, sayıları oldukça sınırlı olmak ile birlikte bazıları faaliyet alanlarını belirli bir eyalet ile sınırlandırmış durumdadırlar. Dolayısıyla yine Türkiye uygulamasında olduğu üzere ülke genelinde faaliyete bulunma yükümlülüğü bulunmaması sebebiyle, faaliyet alanı belirli bir bölge üzerinde yoğunlaşabilmekte ve sendika bu hedefe yönelik olarak kurulabilmektedir. Bavyera Sağlık Çalışanları Sendikası’nı (*Gewerkschaft für das Gesundheitswesen*

53 Bkz.: <https://beamte.verdi.de/materialien/++co++901da2be-6384-11ee-99fd-001a4a160100> Erişim Tarihi: 6.11.2023

54 Bkz.: https://beamte.verdi.de/++file++651ebefc7833134bf195ca3/download/Broschüre%20%28Gute%20Gründe%20für%20Beamte%202023%29%20_web.pdf

55- Üye sendikaların listesi için Bkz.: <https://www.dbb.de/der-dbb/mitgliedsgewerkschaften.html> Erişim Tarihi: 6.11.2023

in Bayern – LBB) bu duruma örnek gösterebilmek mümkündür.

Kamu görevlilerine yönelik dbb faaliyetlerini, memur ve işçiler olmak üzere iki grup altında yürütmektedir. Ortaya konduğu üzere iki grup için kolektif iş hukuku boyutunda toplu pazarlık ve iş mücadelesine başvurma hakları bağlamında önemli farklar söz konusudur. Ancak son yıllarda özellikle bireysel emeklilik sigortası kapsamının genişletilmesi ve böylelikle, filli çalışma hayatından üyelerin çekilmesi ile birlikte mali bir güvence-nin sağlanması hedefine yönelik olarak faaliyetlerini yoğunlaştırmış olduğunu izleyebilmek mümkündür. Memurlar özelinde ise dbb özetle, memur statüsüne uygun, memurların işlerini rahatça ifa edebilmelerine olanak tanıyan yaşam koşullarının korunması ve geliştirilmesi yönünde faaliyetlerini sürdürmektedir ki bu alanda son derece başarılı olduğu açıkça görülmektedir.

B. Avusturya’da Kamu Görevlileri Sendikacılığının Genel Çerçevesi

1. Sendikacılık Hareketinin Tarihsel Gelişimi

Avusturya Cumhuriyeti, günümüz Avrupa Birliği’nin nispeten küçük sayılabilecek bir ülkesi olmasına karşın, Avrupa Birliği politikasının şekillenmesinde son derece etkin bir ülke olarak kendisini konumlandırmış durumdadır. Sendikacılık hareketi alanında da oldukça köklü bir

geçmişe sahiptir. Bu gerçek doğal olarak şaşırtıcı değildir. Nitekim Avusturya – Macaristan İmparatorluğu olarak bir dönem Habsburg’ların yönettiği geniş topraklar, sanayi devrimi ve ardından gelişen olaylara sahne oluşturmuştur. Yakın dönem tarih açısından Avusturya’da da sendikal hareketin esas itibariye 2. Dünya Savaşı öncesi ve sonrası olmak üzere iki bölüm altında ele alınması mümkündür.

a. 2. Dünya Savaşı Öncesi Dönem

Sanayileşme süreci birçok ülkede olduğu üzere Avusturya’da da toplumsal yapının yeniden şekillenmesine neden olmuş, kırsal kesimden büyük kentlere özellikle de İmparatorluk Başkenti Viyana’ya büyük bir göçün yaşanmasına, paralelinde o güne değin bilinmeyen yeni sorunların ortaya çıkmasına zemin yaratmıştır.

Özellikle 1848 Devriminden önceki çalışma koşulları insan onuruna yakışmanın çok uzağında kalmıştı. Özellikle polis teşkilatı işçilerin sesiz kalmaları, daha açık bir deyimle ayaklanmalar için gerekli tedbirleri almak ile görevli kılınmıştır (Autengruber, 2022, s.13). Bilindiği üzere Osmanlı İmparatorluğunun son yıllarında 1845 yılında yayınlanan Polis Nizamnamesi ile polis teşkilatına benzer bir görev verilmişti. Ancak işçiler dayanışma dernekleri (*Unterstützungsvereine*) ve yardım sandıkları (*Fabrikskassen*) altına örgütlenme sürecini başlatmak sure-

tiyle (Autengruber, 2022, s.16) ilk sendikalarının da temellerini aslen atmışlardır. Ancak 1840’lı yıllar ile birlikte kurulmaya başlanan yardım sandıkları, işçiler arasında dayanışmayı artırttığı ve grevleri örgütleyebilecekleri endişelerinden kaynaklı yasaklanmıştır (Autengruber, 2022, s.16).

1849 yılından sonra farklı işçi kuruluşları ve sendikaların kuruluşu yasaklanmış, koalisyon yasağına aykırı davranışlar hakkında ağır cezai yaptırımlar öngörülmüştü. Ne var ki sanayileşmenin hızlanması ve çalışma koşulları ile yaşam koşulların giderek daha da ağırlaşması sonucunda bir takım yasal düzenlemeler getirmek suretiyle koşulları iyileştirme yolunda adımlar atılmıştır. Ancak işçilerin sendika çatısı altında örgütlenmelerine olanak tanıyan asıl düzenleme 1867 yılında Dernekler Kanunu’nun kabulü ile mümkün olmuştu. Bu Kanun her ne kadar doğrudan sendikaların kurulmasına imkan tanımamış olsa da kurulan işçi eğitim dernekleri (*Arbeiterbildungsverein*) daha sonraları grevleri de organize eden yapılara dönüşmüşlerdir. İşçilerin mücadeleleri sonucunda nihayetinde 7 Nisan 1870 tarihinde alınan bir karar uyarınca koalisyon yasağı ve beraberinde sendika kurma ve grev yasağı ortadan kaldırılmıştır.

1901 yılında Sigorta Memurları Derneği’nin (*Verein der Versicherungsbeamten*)

kuruluşu ile birlikte kamu görevlileri de derneklerin çatısı altında kuruluş sürecini başlatmış, bu derneği 1906 yılında kurulan Avusturya Tekniker Memurlar Birliği (*Verband der technischen Beamten*) izlemiş, bu süreç 1907 yılında Banka ve Tasarruf Kasaları Memurları İmparatorluk Derneği (*Reichsverein der Banken- und Sparkassenbeamten Österreichs*) ile devam etmiştir. Fakat bu noktada kamuda çalışanların örgütlenmelerine ilişkin girişimlerin 1848 yılına kadar geriye gitmekte olduğunu yapılan kapsamlı araştırmalar ortaya koymuştur.⁵⁶ Dolayısıyla Avusturya’da kamu görevlilerinin örgütlenmeye başladıkları tarihi 1848 yılına kadar geriye gördürebilmek mümkündür.

Avusturya’da ilk toplu iş sözleşmesi 1896 yılında basım işkolunda imzalanmış olmak ile birlikte işçi ve işveren kuruluşları arasında toplu pazarlıklar 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlamıştır. Ancak bu pazarlıklardan gerçek anlamda bir sonucun elde edilmiş olunmadığı ve hukuksal zeminde büyük bir önem kazanmadıkları ifade edilmektedir (Löschnigg, 2012, 214). 1914 yılına kadar Avusturya’da toplamda beş yüzün üzerinde toplu iş sözleşmesi imzalanabilmiştir (Löschnigg, 2012, s. 215). Eş anlatımla, Avusturya’da 1. Dünya Savaşı öncesinde işçi ve işveren örgütleri toplu pazarlık konusunda geniş bir deneyim kazanmış ve çalışanların haklarının top-

56 Kamu görevlilerin örgütlenme girişimleri ile ilgili ilk denegimler için özellikle Bkz.: Maria Wirth/Sabine Lichtenberger, Eine Gewerkschaft in Bewegung – Die Geschichte der GPA, ÖGB Verlag, Wien, 2020, s. 24 vd.

lu iş sözleşmeleri yoluyla genişletilmesi yönünde bir kültür de oluşturmayı da başaramışlardır.

Avusturya’nın Almanya tarafından 1938 yılında ilhak edilmesi ile birlikte, 1.1.1939 tarihli Ulusal Düzeyde İşin Düzenlenmesi Kanunu (Gesetz zu Ordnung der Nationalen Arbeit) kabul edilmek suretiyle Nazi ideolojisine uygun bir biçimde bir yapılanmaya gidilmek suretiyle toplu sözleşme özerkliğine son verilerek, çalışma ilişkileri devlet tarafından dikte edilmiştir.

Ancak Avusturya’nın Hitler tarafından ilhak edilmeden öncesinde siyasi açıdan çalkantılı bir dönem içerisine girilmiş ve aslen 1. Cumhuriyetin sonlarına yaklaşılmış olduğu bilinmektedir. 4 Mart 1933 tarihinde alınan bir karar ile demokrasi fiilen son bulmuş, toplanma yasağı getirilmiş, Sosyal Demokrat İşçi Partisi (*Sozialdemokratische Arbeiterpartei*) ve bağısız sendikalar yasaklanmıştır. Bu sürecin sonucunda sendikalar illegal olarak faaliyetlerini yürütmüşler ve tarihe “*biz kendimize Hitler’e sattırma*” sloganı damgasını vurmuştur. Ancak bilindiği üzere sendikaların Nazi rejimine karşı göstermiş oldukları mücadele başarısızlık ile sonuçlanmıştır. Bunun ile birlikte rejime yakınlık duyan ve bunun ötesinde rejimi destekleyen sendikalar da var olmuştur ki, bunun başında özellikle Avusturya’da kamu görevlilerini örgütlemiş olan Alman Ulaşım Sendikası (*Deutsche Verkehrsgewerkschaft*) gelmiştir (Autengruber, 2022, s.94).

b. 2. Dünya Savaşı Sonrası Dönem

2. Dünya Savaşı’ndan sonra ilan edilen 2. Avusturya Cumhuriyeti ile birlikte hukukun birçok alanında olduğu üzere Nazi Rejiminin beraberinde getirdiği düzene son vermek ve yeniden yapılanmak adına kolektif iş hukuku alanında da düzenlemelere gidilmiştir.

Bu doğrultuda 1947 tarihinde Toplu İş Sözleşmesi Kanunu (*Kollektivvertragsgesetz*) kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Sendikalara üye olan çalışanların sayısı da 1945 yılından itibaren hızlı bir yükseliş eğilime girmiştir. Öyle ki, 1945 yılında üç yüz bin civarında çalışan sendika üyesi iken Toplu İş Kanunun yürürlüğe girdiği yılda üye sayısı bir milyonu aşmıştır (Stohmeier, 2011, s. 8). Dolayısıyla savaş sonrasında Avusturya’da çalışanlar örgütlenmenin önemini çok açık bir biçimde kavramışlardı. Aynı yıl sendika okulları da yeniden faaliyete başlamak suretiyle, üyelerine farklı konularda eğitimler vermeye başlamışlardır.

Avusturya sendikal hareketinin 2. Dünya Savaşı sonrası, çalışanların çalışma koşullarının iyileştirilmesi boyutunda önemli katkılar sağlamış olduklarını görmekteyiz. Özellikle 1960’lı yıllar sosyal politika uygulamalarının geliştiği, birçok koruyucu yasanın kabul edildiği bir dönem olarak tarihin sayfaları arasına kayıt edilmiştir.

Toplu İş Sözleşmesi Kanunu 1974 yılına kadar aşağıda kısa değineceğimiz İş Teşkilatı Kanunu kabul edilinceye değin

yürürlükte kalmıştır. Böylelikle 1974 yılından itibaren toplu sözleşmelere ilişkin yasal çerçeve müstakil bir Kanun ile düzenlenme uygulamasına son verilerek suretiyle ilgili hükümler İş Teşkilatı Kanunu kapsamında şekillenmiştir. Örgütlenme özgürlüğüne ilişkin olarak ayrı bir kanunun kabul edilmediği Avusturya’da yine aşağıda değinileceği üzere Anayasa ile güvence altına alınmıştır.

2. Statü Hukuku Açısından Kamu Görevleri Kavramı

Kamu görevlisi kavramının tanımı Avusturya’da da birçok ülkedeki uygulamaya benzer biçimde bir üst kavram olarak kullanılmaktadır. Yürürlükte olan mevzuat hükümleri uyarınca kamu görevlileri tanımı başta memurlar olmak üzere, kamu hukuku özel hükümleri kapsamında istihdam edilenleri içermekte olup, bu grup içerisinde yargı mensuplarını, askerler ve hukuk stajyerleri (*Rechtsreferendar*) ile birlikte kamu kurum kuruluşlarda çalışmakta olan kişileri kapsamaktadır.

Avusturya’da kamu görevlileri ile kurulan istihdam ilişkisi uygulamada “Hizmet İlişkisi” (*Dienstverhältnis*) olarak tanımlanmak suretiyle, adeta diğer iş ilişkilerden ayırt edilmesine imkan sağlamaktadır. Eş anlatımla bu ülkede hizmet ilişkisinden söz edildiğinde, kamu görevlileri ile kurulmuş olan çalışma ilişkisi kastedilmektedir.

Bu noktada, yayınlanan resmi verilerdeki tanımlamaların uluslararası stan-

dartlara uygun yapıldığı (Bundesministerium Kunst Kultur öffentlicher Dienst und Sport , 2023, s.8) diğer bir ifadeyle ESA’nın (European System of Accounts) kriterleri esas alındığına dikkat çekilmektedir. Federal Sanat Kültür Kamu Hizmetleri ve Spor Bakanlığının raporunda değinildiği üzere, ESA uluslararası ve karşılaştırmalı istatistiklerin oluşturulması yönünde oluşturulmuştur.

Kamu görevlileri uygulamada ifa etmekte oldukları işlerin tanımlarına uygun bir biçimde ağırlıklı olarak federal, eyaletler ve yerel yönetimlere bağlı kurumlarında istihdam edilmektedirler. Ancak Federal Almanya uygulamasında olduğu üzere sosyal güvenlik kurumlarının sahip oldukları ve bu çalışma kapsamında detaylarına yer verme olanağımız bulunmayan özel statüleri nedeniyle, bu kurumlarda istihdam edilenler de kamu görevlisi sayılmaktadırlar. Ancak bu noktada Türkiye’den farklı olarak sosyal güveliğin ve sosyal sigortaların farklı kollarında çok sayıda kurumun faaliyet gösterdiğini, eş anlatımla sosyal sigortaların tek çatı altında toplanmadığının anımsatılması yerinde olacaktır.

Bunun ile birlikte farklı odalarda, tüzel kişiliğe sahip olan 400 üzerinde kuruluşta da istihdam edilen kişiler de Avusturya’da kamu görevlisi statüsünü haizdirler. Bu kuruluşlar arasında ilk sırada kamuya ait anonim ve limitet şirketler, üniversiteler, meslek yüksek okulları, çeşitli fonlar ve birlikler gelmektedir.

Toplam dokuz eyaletten oluşmakta olan Avusturya Cumhuriyeti böylelikle devlet olarak önemli bir kamu işvereni konumunda olup, azımsanmayacak sayıda çalışan kamu görevlisi statüsünde istihdam etmektedir.

Giriş bölümünde zikretmiş olduğumuz OECD’nin 2023 yılında yayınlamış olduğu 2022 yılına ait verilere göre, Avusturya’da kamu görevlileri olarak istihdam edilmekte olanların toplam istihdam edilenler içerisinde %17 düzeyindedir (BBD, 2023, s.33).

Avusturya Federal Bakanlığın yayınlanmış olduğu elimizdeki son verilere göre Avusturya’da Federal Kurumlarda toplamda yaklaşık 135.00, eyaletlerde 145.000 ve yerel yönetimlerde 84.000 olmak üzere 364.000 üzerinde istihdam edilmektedir.⁵⁷ Toplam kamu görevlilerin sayısı ise 791.500 kişiye ulaşmaktadır. Kamu görevlileri içinde ise en büyük grubu eğitim, sağlık genel kamu hizmetleri grubu alında istihdam edilenler oluşturmaktadır.

Avusturya’da memur olarak atanan bir kişi, ömür boyunca bu statüye sahip olmaktadır. Eş anlatımla memurluk hayatı atama kararnamesi (*Ernennung mittels Bescheid*) ile başlayıp hayatın sonuna kadar devam etmektedir. Bu bakımdan filli olarak çalışma hayatından çekilen bir memurun, emekliliğiyle birlikte memur

vasfını kaybetmemektedir. Ancak doğal olarak memurluktan çekilme veya çıkartılma hallerinde statüsü de ortadan kalkmaktadır.

Memur statüsüne haiz olmayan kamu görevlileri ise sözleşmeli memur (*Vertragsbedienstete*) olarak da tanımlanmakta olan personellerden oluşmaktadır. Bu grubun çalışma ilişkileri, iş sözleşmesine dayalı olarak kurulmakta olup, iş ilişkisi emeklilik ve fesih hallerinde son bulmaktadır.

Federal kurumlarda istihdam edilen kamu görevlilerin çoğunluğunu memurlar oluşturmak ile birlikte son yıllarda bir azalış söz konusu olduğu istatistiklerin arasından okuyabilmek mümkündür.⁵⁸ Bu düşünün altında ise hükümetin memur sayısının azaltılmasına yönelik olarak izlemiş olduğu pragmatikleşme politikası (*Pragmatisierungspolitik*) olarak tanımlanan yönelimi yatmaktadır. İzlenen bu politikanın birleşenlerini ve detaylarını burada ortaya koyma imkanımız olmamak ile birlikte yine de özetle; memur statüsünde mutlak olarak istihdam edilmesi gerekliliği bulunmayan meslek gruplarının sözleşmeli personele doğru kaydırılmasına yönelik bir hedef içerdiğini belirtmemiz yerinde olacaktır.

Çarpıcı olan bir husus ise Federal kurumlardaki toplam kamu görevlilerin

57 Detaylar için Bkz.: https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2023/10/Das_Personal_des_Bundes_2023.pdf#page=12

58 Memurların meslek gruplarına göre yıllar itibariyle sayısal gelişimi için Bkz.: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/ueber-den-bundesdienst/das-bundespersonal/entwicklung-des-personalstandes/> Erişim Tarihi: 9.11.2023

%30,5 gibi oldukça yüksek sayılabilecek bir oranında kısmi süreli olarak emeklilerini arz etmelerdir. Bu oran memur statüsünde çalışanlarda %17,6 düzeyine gerilemesine rağmen birçok ülkeye göre çok yüksek bir oran olduğunu ifade edebilmemiz mümkündür.⁵⁹

Kamu görevlilerin ücret ve diğer çalışma koşulları belirlenirken, statü hukuku boyutunda kamu hukuku mu yoksa özel hukuk ilişkisi kapsamında mı iş ilişkisinin kurulmuş olduğu önem taşımaktadır.

Memur statüsünde çalışma hayatına adım atan kişilerin ifade ettiğimiz üzere atama kararları ile iş ilişkisi kurulmakta olup, temel hak ve borçlar Memurlar Hizmet Kanunu (*Beamten Dienstrechtsgesetz – BDG*)⁶⁰ ile düzenlenirken, maaş seviyeleri 1956 tarihli Maaş Kanunu (*Gehaltsgesetz – GehG*)⁶¹ hükümleri kapsamında şekillenmektedir. Yargı mensuplarının yani hakim ve savcılarının özlük hakları ile ilgili düzenlemeler ise Hakim ve Savcı Hizmet Kanunu’nda (*Richter- und Staatsanwaltschaftsdiens-*

tgesetz – RStDG)⁶² yer verilmiştir. Buna karşın memur statüsüne sahip olmayan diğer kamu görevlilerin özlük hakları Sözleşmeli Personel Kanunu (*Vertragsbedienstetengesetz – VBG*)⁶³ ile düzenlenmektedir.⁶⁴ Eyaletler düzeyinde ise ayrıca özel yasalar ile düzenlemelere gidilmiş durumdadır, ancak bu yasalar çok spesifik düzenlemeler içermekte olduklarından bu çalışma kapsamında ele alınmamıştır.

3. Yasal Çerçeve

Koalisyon özgürlüğü kavramı Avusturya hukukunda geniş kapsamlı olarak kullanılan bir kavram olmak ile birlikte, bu kavramın yasal bir tanımlanması yapılmamış olup bu eksikliğe doktrinde de dikkat çekilmektedir. (Födermayer ve Resch, 2023, s.197). Ancak bu eksikliğe rağmen gerek doktrinde gerekse uygulamada sorunların yaşanmakta olduğu yanılışına kapılmamak gerekir.

Avusturya’da koalisyon özgürlüğü ve

59 Sözleşmeli personelde kısmi süreli olarak çalışanların oranı 2023 yılı itibarıyla %26,6 düzeyindedir.

60 Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979) StF: BGBl. Nr. 333/1979 (NR: GP XV RV 11 AB 32 S. 4. BR: S. 387.)

61 Bundesgesetz vom 29. Feber 1956 über die Bezüge der Bundesbeamten (Gehaltsgesetz 1956 – GehG) StF: BGBl. Nr. 54/1956 (NR: GP VII RV 737 AB 759 S. 94. BR: S. 114.)

62 Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Richteramtsanwärterinnen und Richteramtsanwärter (Richter- und Staatsanwaltschaftsdiens-tgesetz –RStDG)

StF: BGBl. Nr. 305/1961 (NR: GP IX RV 506 AB 522 S. 89. BR: S. 182.)

63 Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG). StF: BGBl. Nr. 86/1948 (NR: GP V RV 544 AB 552 S. 78. BR: S. 30.)

64 Avusturya’da kamu görevlilerin maaş ve ücret ile ekleri konusunda geniş bilgi Bkz. <https://oeffentlicher-dienst.gv.at/personalmanagement/arbeitsplatz-und-besoldung/basisinformationen-besoldung-im-bundesdienst/> Erişim Tarihi: 13.12.2023

bu özgürlüğün uygulamada taşıdığı anlam konusunda yürütülen tartışmaların özellikle yargı organları boyutunda sınırlı olduğu ve yakın tarihlerde yeni tartışmaların ortaya çıkmadığı Literatürde ifade edilmektedir (Marhold, 2015, s. 412). Bu olgu bize açıkça Avusturya uygulamasında, koalisyon özgürlüğü ve bu hakkının kullanılması boyutunda esasen bir sorun yaşanmadığını göstermektedir. Buna rağmen yine de örgütlenme özgürlüğüne ilişkin doktrinde tartışmaların, genel seçimler sonrasında yeni bir hükümetin kurulması aşamasında sosyal partnerlere tanınacak haklara ilişkin koalisyon görüşmeleri sırasında ortaya atılan görüşler ile birlikte alevlenmeye başladığı ifade edilmektedir (Marhold, 2015, s. 413).

Avusturya’da örgütlenme hakkının uluslararası hukuk boyutunda teminat altına alınması oldukça köklü bir geçmişe sahiptir. Öyle ki, 10 Eylül 1919 tarihinde itilaf devletleri ile Avusturya arasında imzalanan ve esasen Avusturya Macaristan İmparatorluğu topraklarının yeniden düzenlenmesini konu eden *Saint Germain Anlaşması’nın* 372 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında, özetle işçi ve işverenlere örgütlenme hakkının tanınması garantilenmiştir.

Federal Almanya örneğinde olduğu üzere Avusturya’da ILO’nun örgütlenme

özgürlüğüne ilişkin temel Sözleşmeleri onaylamış ve iç hukukuna yansıtmış durumdadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11 inci maddesi de doğal olarak Avusturya’da örgütlenme hakkının şekillenmesi boyutunda bağlamaktadır. Ancak anılan sözleşme diğer ülkelerden farklı olarak, normlar hiyerarşisi içinde Anayasa düzeyindedir (Marhold, 2014, s. 413).

a. Anayasal Hükümler

Avusturya Cumhuriyeti’nin Anayasası birçok ülkedeki yapıdan farklılaşmaktadır. Öyle ki Avusturya Cumhuriyeti Anayasası tek bir kanunundan oluşmayıp, Anayasa Kanunları’ndan teşekkül etmiştir. Bu ülkedeki yapıyı diğer ülkelerden ayırtıran bu özelliğin nasıl ve hangi faktörlere bağlı olarak ortaya çıktığı ve gelişim gösterdiğini bu çalışma kapsamının dışına çıkılmasına neden olacağından burada değerlendirme olanağımız bulunmamaktadır (Fischer ve Pauser, s. 2023).

Yürürlükte olan Avusturya Anayasasını, 1920 tarihli Federal Anayasa Kanunu (Bundes - Verfassungsgesetz)⁶⁵, 1867 tarihli Devlet Anayasası (Staatsgrundgesetz – StGG)⁶⁶, Yasak Kanunu (Verbotsgesetz)⁶⁷, Viyana Devlet Sözleşmesi (Staatsvertrag von Wien) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi oluşturmaktadır.

65 Bundes-Verfassungsgesetz(B-VG) StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WW) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB)

66 Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder – StGG StF: RGBl. Nr. 142/1867

67 Verbotsgesetz 1947 StF: StBGBl. Nr. 13/1945

Ayrıntılarına yine burada girme olanağımız olmamak ile birlikte Federal Anayasa metni ile devletin kuruluşu, demokratik ilkeler ve yargılama ile ilgili esasların hüküm altına alındığını, bu temel kanunun da yıllar içerisinde önemli değişiklikler yapıldığını, özellikle 1933 yılında Anayasa Mahkemesi ile ilgili hükümlerin yürürlükten kaldırıldığının ve böylelikle fiilen aslında Anayasanın yürürlükten kalmış olduğu, Avusturya Parlamentosunun resmi web sitesinde ifade edilmektedir.⁶⁸

Avusturya Cumhuriyeti’nin 1945 yılında yeniden ilan edilmesi ile birlikte, yeni bir Anayasa’nın yapılamaması sonucunda 1929 yılındaki haliyle Anayasa’nın yürürlüğe konmasına karar verilmişti. Bunun ile birlikte temel haklara ilişkin olarak siyasi partilerin çok farklı görüş ve düşüncelere sahip olmaları sebebiyle ortak bir metin üzerinde tarafların uzlaşamayacaklarından hareketle 1867 tarihli Devlet Anayasası’nın kabulüne ve böylelikle daha Avusturya Macaristan İmparatorluğu, yani monarşi döneminde tanınmış olan hakların devamı yönünde karar verilmiştir. Bu noktada söz konusu hakların dönemin oldukça ilerisinde olduğunun ifade edilmesi yerinde olacaktır.

Avusturya Cumhuriyeti’nin 1956 yılında Avrupa Konseyine üyeliği ile birlikte, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ni, insan hakları boyutunda en önemli belge ola-

rak kabul etmesinin bir sonucu olarak, 1964 yılında alınan bir karar ile sözleşme metnine Anayasa statüsü kazandırmıştır. Bu tarihten itibaren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi metnindeki hükümler anayasa hükmü niteliğindedir.

Nihayetinde koalisyon özgürlüğü boyutunda bir düzenleme içermemek ile birlikte Avusturya Anayasası’nın önemli bir birleşenini oluşturan Yasak Kanunu üzerinde kısaca durmak gerekir. Anayasa statüsünde olan kanun özetle, nasyonal sosyalist tüm aktiviteleri yasaklamakta ve Avusturya Cumhuriyeti vatandaşlarının açık bir biçimde nasyonal sosyalist ideolojiyi reddettiklerini ve mücadele edeceklerini hüküm altına almaktadır.

1955 tarihli Viyana Devlet Sözleşmesi ise insan hakları ve demokrasi boyutunda son derece önemli hükümler ihtiva etmekte olup, belirli ölçüde diğer belgeleri tamamlar nitelikte bir özellik sergilemektedir.

Avusturya’da örgütlenme hakkının anayasa hukuku boyutunda temel daynağını ise Devlet Anayasası’nın 12 nci maddesi oluşturmaktadır. Anılan madde kapsamında Avusturya vatandaşlarının toplanma ve dernek kurma hakları bulunmaktadır. Bu maddenin hiçbir sınırlama olmaksızın koalisyon özgürlüğünü kapsamakta olduğu ifade edilmektedir (Födermayr ve Resch, 2023, 197; Haberlik, 2002, s.15). Anayasanın ilgili

⁶⁸ https://www.parlament.gv.at/verstehen/politisches-system/bundesverfassung/verfassung/index.html#verfassungsgesetze_in_osterreich Erişim Tarihi: 13.11.2023

maddesi kapsamında tanınmış olan bu haklar uygulama yasalar ile somutlaştırılmaktadır. Ancak kanun yoluyla bu hakkın sınırlandırılma olanağı bulunmamaktadır (Öhlinger ve Eberhard, 2022, s.712).

Uygulama yasalarında somutlaştırılmış olan haklarının ihlali, Avusturya hukukuna göre Anayasa’nın ihlali anlamına gelmektedir. Daha açık bir ifadeyle, Anayasa’da tanımlanmış olan hakların yasa koyucu tarafından uygulama yasaları ile somutlaştırılması, o hakkının anayasal bir hak olduğu gerçeğini ortadan kaldırmamakta, yasanın ihlali, temel haklarının ihlali anlamına gelmektedir (*Ausgestaltungsvorbehalt*) (Födermayr ve Resch, 2023, s.197).

Koalisyon özgürlüğünün sadece kanun yoluyla, ulusal ve kamuoyu yararına yönelik olmak kaydıyla, kriminal olayların ortaya çıkmasına engel olmak, genel sağlığı korumak ve özgürlükleri korumak amacıyla sınırlandırılması mümkündür (Löschnigg ve Hekimler, 2011, s.15).

Anayasayı oluşturan sözleşmelerden biri olma niteliğini haiz olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11 inci maddesi ise bilindiği ve yukarıda kısaca değerlendirildiğimiz üzere örgütlenme özgürlüğünün sınırlarını çizmektedir. Bu yönüyle de esas itibarıyla örgütlenme özgürlüğünün anayasa düzeyinde temel çerçevesini Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11 inci maddesiyle birlikte çizmektedir. Doktrinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde sadece sendikalardan söz edilmiş olma-

sının, örgütlenme hakkının işveren kuruluşlarını kapsamamakta olduğu sonucunun çıkartılmasının mümkün olmadığı ve sonuç itibarıyla işverenlerinde örgütlenme haklarının anayasal teminat altında olduğu belirtilmektedir (Löschnigg, 2017, s.57). Bu yöndeki tespit, ülkemizde olduğu üzere işçi ve işveren kuruluşları için “sendika” kavramının kullanılması nedeniyle büyük bir önem taşımamak ile birlikte, farklı kavramların kullanıldığı ülkelerde anlamlı hale gelebilmektedir.

Böylelikle Avusturya uygulamasında Anayasa hükmüne dönüşen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11 inci maddesine dayalı olarak, örgütlenme özgürlüğünün ancak kamu güvenliği ve sağlığı gerekçesi ile sınırlandırılması mümkün olmaktadır.

Nihayetinde Federal Anayasa’nın 18 inci maddesinin 5 inci fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı koalisyon hakkına ilişkin, savaş veya olağanüstü hâl dönemlerinde kanun hükmünde kararname yayınlama yetkisi tanınmamış (Marhold, 2014, s.413; Mautaschl, 1954, s.187) olduğunu görmekteyiz. Eş anlatımla olağanüstü koşullarda dahi koalisyon özgürlüğünün kararname yoluyla sınırlandırmasının olanağı Avusturya’da bulunmamaktadır.

b. Yasal Hükümler

Birçok Avrupa Birliği üyesi ülkede olduğu üzere Avusturya’da da ülkemizden farklı olarak sendikal örgütlenme hakkını

ayrıca düzenleyen bir sendikalar kanunu bulunmamaktadır. Sendikal  rg tlenme hakkı ile ilgili olarak ancak bazı kanunlarda atıfta bulunmak suretiyle yasal bir  ereve oluşturulmuş durumdadır. Eş anlatımla farklı kanunlarda dağınık halde koalisyon hakkını içeren ve belirli ölçüde düzenleyen hükümler karşımıza çıkmaktadır.⁶⁹ Genel bir sendikalar kanunu bulunmadığı gibi, kamu görevlilerin örgütlenme haklarını güvence altına alan ve örgütlenme hakkı bağlamında faaliyet alanların çerçevesini tayin eden bir kanun da bulunmamaktadır.

Avusturya  rneğinde ayrı bir sendikalar kanunu konusunda tabandan bir talep oluşmadığı gibi, yasa koyucuda bu alanı müstakil bir kanun ile şekillendirme gereksinimini de görmemiştir ki, bu durum işçiler için olduğu kadar kamu görevlileri içinde geçerlidir.

Kolektif iş hukuku alanında temel kanun niteliğinde olan önceki bölümde atıfta bulunduğumuz 1974 tarihli iş Teşkilatı Kanunu (*Arbeitsverfassungsgesetz – ArbVG*)⁷⁰ farklı bölümlerinde  zg r meslek birlikleri kuruluşuna ilişkin yollamada bulunmakta, işyerinde sendikaların haklarına ilişkin düzenlemeler barındırmaktadır. Ancak açık bir biçimde “koalisyon”

ve “koalisyon özgürlüğü” kavramlarına yer vermemektedir (Marhold, 2014, s.413). Anılan kanun aynı zamanda toplu iş sözleşmesine ilişkin esasları da düzenlemektedir. Dolayısıyla  lkemizden ve  rneğin Federal Almanya uygulamasından farklı olarak Avusturya’da da ayrı bir toplu sözleşme kanunu kabul edilmemiş, toplu iş sözleşmesine ilişkin esaslar iş Teşkilatı Kanunu’nun birinci bölümü ile hüküm altına alınmıştır. Bu kanunun özel hukuk normları kadar kamu hukuku normlarını da bünyesinde barındırmaktadır (F dermayer ve Resch, 2023, s.194). Dolayısıyla kanun hem özel iş hukuku hem kamu iş hukuku normlarını bünyesinde barındıran bir yasa olma özelliğine sahiptir.

Ancak bunun ile birlikte 1870 tarihli Koalisyon Kanunu’nda (*Koalitionsgesetz*)⁷¹ koalisyon hakkına ilişkin temel düzenlemelere yer verilmiştir (Löschnigg ve Hekimler, 2011, s.15). Kanun, alışma koşullarının belirlenmesi amacına yönelik olarak işçi veya işverenlerin birlikte hareket etmeleri nedeniyle cezalandırılmayacaklarına hükmetmiştir. Böylelikle 1870 tarihinden sonra işçilerin greve, işverenlerin lokavta başvurmaları ceza uygulanması gerektiren bir eylem ol-

69 Avusturya’da bu yöndeki düzenleme ve nedenleri hakkında ayrıntılı bilgi için özellikle Bkz.: Gustav Wachter, Kollektives Arbeitsrecht, 2. Aktualisierte Auflage, lexis Nexis, Wien, 2014, s. 3 vd.

70 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 betreffend die Arbeitsverfassung (Arbeitsverfassungsgesetz – ArbVG)

StF: BGBl. Nr. 22/1974 (NR: GP XIII RV 840 AB 993 S. 94. BR: S. 327.)

71 Gesetz vom 7. April 1870, wodurch unter Aufhebung der §§. 479, 480 und 481 des allgemeinen Strafgesetzes in Betreff der Verabredungen von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern zur Erzwingung von Arbeitsbedingungen, und von Gewerbsleuten zur Erhöhung des Preises einer Waare zum Nachtheile des Publikums besondere Bestimmungen erlassen werden. StF: RGBl. Nr. 43/1870

maktan çıkartılmıştır (Löschnigg, 2017, s.58).

Yine 1930 tarihli kısaca Anti Terör Kanunu (*Antiterrorgesetz*) olarak anılmakta olan İstihdam ve Toplanma Özgürlüğünün Korunması Kanunu (*Schutz der Arbeits- und Versammlungsfreiheit - Antiterrorgesetz - AVAsG*)⁷² ile örgütlenme konusunda hükümlere yer verilmiştir.

Kanunun 1 inci maddesinde açıkça, toplu iş sözleşmelerinde ve işçi ile işverenler arasında bağlanacak olan diğer toplu sözleşmelerde doğrudan veya dolaylı olarak, bir işyerinde sadece bir meslek kuruluşuna üye işçilerin istihdamının ön görülmesi veya herhangi bir kuruluşla üye olmayan işçilerin istihdamının şart koşulmasına ilişkin düzenlemede bulunamayacağına hükmedilmiştir. Bu Kanun görüldüğü üzere zorla örgütlenmeyi yasaklamaktadır. Bunun ile birlikte hangi koşullar altında üyelik aidatların toplanabileceğini düzenlemektedir.⁷³

Her iki Kanun, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra Avusturya Cumhuriyeti'nin ilanından önce kabul edildiklerinden dolayı, yürürlükte olup olmadıkları öğretide tartışılmış olmak ile birlikte, 1999 yılında kabul

edilen bir Kanun (*Bundesrechtsbereinigungsgesetz*)⁷⁴ ve birçok yasa ile birlikte yürürlüklerinin devamına karar vermek suretiyle tartışmalara son verilmiştir.

Koalisyon özgürlüğünü güvence altına alan bir norm Tarım İşçileri Kanunu'nda (*Landarbeitsgesetz - LArbG*)⁷⁵ karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki federal yasa koyucu Kanun'un 235 inci maddesinde açık bir biçimde çalışanların çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenebilecekleri ve koalisyon özgürlüğü aleyhine yapılacak her türlü müdahalenin yasa dışı kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer düzenlemeler daha sonra eyalet kanunlarında da yasıma bulmuştur.⁷⁶

Avusturya uygulamasının bir özelliği de uluslararası hukuk boyutunda da tartışmalara neden olmuş olan odalara zorunlu üyelik uygulamasıdır. Nitekim yürürlükteki mevzuata göre işçilerin, İşçi Odalarına (*Arbeiterkammer*) işverenlerin de İşveren Odalarına (*Wirtschaftskammer*) zorunlu üyelikleri hüküm altına alınmıştır (Wachter, 2014, s.8). Bu odalar sendikalar ile yakın bir şekilde çalışmak ile birlikte, birdirbirlerin görev alanların müdahale etmemektedirler. Ancak zo-

72 Bundesgesetz vom 5. April 1930 zum Schutz der Arbeits- und der Versammlungsfreiheit. StF: BGBl. Nr. 113/1930 (NR: GP III 374 AB 475 S. 127 u. 128.)

73 Anılan kanun ve ilgili hükümler için kasapamlı bilgi için özellikle Bkz: Klaus Dieter Mulley, Anmerkungen zum "Antiterrorgesetz" 1930, DRaA, 2/2023, s.159-163.

74 Bundesgesetz zur Bereinigung der vor 1946 kundgemachten einfachen Bundesgesetze und Verordnungen (Erstes Bundesrechtsbereinigungsgesetz - 1. BRBG) StF: BGBl. I Nr. 191/1999 (NR: GP XX RV 1811 AB 2031 S. 179. BR: AB 6041 S. 657.)

75 Bundesgesetz über das Arbeitsrecht in der Land - und Forstwirtschaft (Landarbeitsgesetz 2021 - LAG) StF: BGBl. I Nr. 78/2021 (NR: GP XXVII RV 687 AB 734 S. 91. BR: 10575 AB 10586 S. 924.)

76 Löschnigg, s.59.

runlu üyelik şartı, memurları, sözleşmeli personeli, bağımsız çalışanları ve tarım kesiminde çalışanları kapsamamaktadır.

Dolayısıyla Avusturya uygulamasında işçiler zorunlu olarak işçi odalarına üye olmak durumunda olmak ile birlikte sendikalar da kurabilmektedirler. Bu yapı nedeniyle gerek işçi gerekse işveren sendikaları Avusturya’da bağımsız meslek birlikleri (*Freiwillige Berufsvereinigungen*) olarak tanımlanmaktadır.

Özetle görüldüğü üzere Avusturya’da yasa koyucu koalisyon özgürlüğüne ilişkin ayrı bir yasa kabul etmemiş olup, diğer çalışanlar kadar kamu görevlilerinin de örgütlenme hakları bulunmakta, ancak aşağıda değerlendirileceği üzere, koalisyon özgürlüğü kapsamında şekillenmekte olan toplu pazarlık ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkı farklılaşmaktadır.

c. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Düzenlemeler

Avusturya doktrinde, tartışmasız bir biçimde koalisyon özgürlüğünün devamını toplu pazarlık hakkının oluşturduğu kabul edilmekte olup, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne taraf olan ülkelerin koalisyon özgürlüğü çerçevesinde kolektif düzeyde pazarlık yapılmasını ve

de koalisyonlara hukuk normları oluşturacak kaynakları hazır edilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Marhold, 2014, s.416). Hukuk normları oluşturmak ile kastedilen toplu iş sözleşmesi bağitlemek suretiyle hakların genişletilmesidir. Ancak bunun ile birlikte taraf ülkelerin tüm koalisyonlara bu hakkı tanımak gibi bir zorunlulukların olmadığı da özellikle belirtilmektedir (Grillberger, 1984, s.92).

İfade ettiğimiz üzere toplu pazarlık hakkını ve bu süreci düzenleyen ayrı bir kanun Avusturya’da kabul edilmemiş olup bu bağlamda ilgili hükümlere İş Teşkilatı Kanunu’nda yer verilmiştir. Özel sektörde çalışma ilişkileri yaygın bir biçimde toplu iş sözleşmeleri ile tayin edilmekte olup, toplu iş sözleşmesi kapsamında emeklerini arz edenlerin oranı Avusturya’da %94 seviyesi ile örneğin Federal Almanya’daki %48 oranının neredeyse iki katına ulaşmaktadır.⁷⁷ Ancak aynı durum kamu kesimi için söz konusu olmamaktadır.⁷⁸

Kanun’un 1 inci maddesi kapsam alanını tayin etmekte olup aynı maddenin 2 nci fıkrasının 3. cümlesi uyarınca, kolektif hakların düzenlenmesi başlıklı bölümünün 1. ila 4. alt bölümlerinin federal hükümet, eyaletler, belediye birlikleri, belediyelerin çalışanları ile bunlar tarafından yönetilen şirketler, vakıflar, fonlar için hakları kanun ile düzenlendiği

77 Ayrıntılar için Bkz.: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_214_62.html Erişim Tarihi: 13.12.2023.

78 Yürürlükte olan toplu iş sözleşmelerin listesine ulaşmak için Bkz.: <https://www.wko.at/kollektivvertraege> Erişim Tarihi 13.12.2023.

sürece uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, kamu görevlilerine bu madde hükmü kapsamında hakları kanun ile düzenlendiği sürece toplu iş sözleşme bağitleme yetkisi tanınmamıştır. Bu yönde veya benzer bir uygulama bu çalışma kapsamında başka bir ülkede tespit edilememiş olup, Avusturya kamu görevlileri sendikacılığı boyutunda önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu doğrultuda sözleşmeli personel için toplu iş sözleşmesi bağitleme yolu esas itibariyle açıktır. Nitekim İş Teşkilatı Kanunu’nun 7 nci maddesi Federal Hükûmete ve eyaletlere toplu iş sözleşmesi bağitleme yetkisi tanımaktadır. Ne var ki, işaret etmiş olduğumuz üzere sözleşmeli personelin hakları ağırlıkla kanun ile düzenleme bulduğundan dolayı, fiilen toplu iş sözleşmesi bağitleme imkanları bulunmamaktadır.

Memurların toplu pazarlık hakkından yararlanmaları Avusturya’da mümkün değildir. Bu genel kuralın tek istisnası ülkemizdeki bireysel emeklilik sigortasına benzemekte olan ek emeklilik sigorta hakkının (*betriebliche Pensionskassenzusage*) düzenlenmesine yönelik karşımıza çıkmaktadır.

İşyeri Teşkilat Kanunu’nun toplu iş sözleşmesine ilişkin hükümlerinin her ne kadar memurlar için uygulanmayacağı belirtilmiş olursa da yukarıda atıfta bu-

lunduğumuz Maaş Kanunu’nun 22/a maddesinde, Federal hükûmetin 31 Aralık 1954 tarihinden sonra doğmuş olan tüm memurlar için İşyeri Emeklilik Kanunu ve Emeklilik Kasaları Kanunu kapsamında, işyeri emeklilik sigortası kapsamına alınması gerektiği belirtilmiştir. Bunun ile birlikte memurların toplu pazarlık hakkı ile ilgili istisnai bir düzenlemeye yer verilmiştir. Öyle ki bu hükümün gereğini yerine getirmek amacıyla Federal Hükûmete, Avusturya Sendikalar Birliği – Kamu Görevlileri Sendikası ile bir toplu iş sözleşmesi bağitleme yetkisi tanımaktadır. Eş anlatımla, memurların salt ek sosyal güvence haklarının düzenlenmesine yönelik olarak Federal Hükûmet ile tanımlanan sendika arasında bir toplu iş sözleşmesinin imzalanması mümkündür.⁷⁹

Memurların maaşları her ne kadar kanun ile belirlenmekte olsa ve yasal zeminde memurları örgütleyen sendikaların toplu pazarlık hakları bulunmasa da defacto olarak uygulamada Hükûmet ile sendikalar ücret artışları konusunda pazarlık yaparak nihayetinde maaş artışını belirlemektedirler. Eş anlatımla kanunda ücret pazarlığı ve toplu iş sözleşmesi bağitleme yetkisi konusunda bir düzenlemeye yer verilmemiş olmak ile birlikte uygulama Avusturya’da maaş artışı öncesinde sendika ile Federal Hükûmet bir araya gelerek bir rakam üzerinde uz-

79 Bu konudaki detaylar için Bkz.: Bundesgesetz vom 29. Feber 1956 über die Bezüge der Bundesbeamten (Gehaltsgesetz 1956 – GehG) StF: BGBl. Nr. 54/1956 (NR: GP VII RV 737 AB 759 S. 94. BR: S. 114.) Art.22a

laşmaktadır. Bu yönde bir uygulama sosyal ortaklık anlayışı içerisinde gerçekleşmektedir. Bu yönüyle Avusturya örneği bize, kanunda düzenlenmemiş olan alanlar kapsamında da sosyal diyalog ve demokrasi anlayışı doğrultusunda birtakım kazanımların elde edilebildiğini açıkça ortaya koymaktadır. Ancak bu yönde bir eğilim ve anlayışın gelişebilmesi şüphesiz bir biçimde güçlü bir örgütlenme kültürünün varlığını gerekli kılmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi bağlama yetkisine gerek çalışanlar gerekse işverenler boyutunda kuruluşların hangi koşullar altında sahip olunduğu kapsamlı bir biçimde mevzuatta düzenleme bulmuştur. Bu doğrultuda, toplu sözleşme bağlama yetkisini kimlerin haiz olduğu doğrudan kanun maddesi ile listelenmiş ve de ayrıca Federal Anlaşma Dairesi (*Bundeseinigungsamt*) tarafından da yetkilendirmenin yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak yukarıda ortaya koyduğumuz üzere, kamu görevlilerin esasen uygulamada toplu pazarlık hakları, çalışma ilişkilerinin kanun ile düzenlenmiş olması sebebiyle tanınmamış olması nedeniyle burada ayrıntılara girilmemesi uygun görülmüştür.

d. Grev Hakkına İlişkin Düzenlemeler

Avusturya’da 25.7.1914 tarihli Grev Yönetmeliği (*Streikverordnung*) ile memurlara grev yasağı getirilmiş, yasağın

ihlali halinde ise cezai yaptırımlar, memuriyetten çıkarılma cezası ön görülmüştür (Kitzberger, 1993, s.237). Grev yasağı aynı zamanda doğrudan kamu tarafında işletilen işyerleri, demiryolları, su yolları gibi geniş bir uygulama alanı içinde geçerli kılınmıştır.

Birinci Dünya Savaşı’nın ilan edilmesinden kısa bir süre önce kabul edilip uygulanan yönetmelik fiilen yürürlükten kaldırılmadığından dolayı yürürlükte olup olmadığı hususları öğretilde tartışılmış, bu husus parlamentoda konu edilmiş ve nihayetinde yukarıda söz etmiş olduğumuz 1999 tarihli Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlükte olan Avusturya mevzuatında açık bir biçimde grev yasağına ilişkin olarak herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Dolayısıyla grev hakkının sınırları esasen belirttiğimiz üzere Avusturya’da Anayasa statüsünde bir metin olma özeliğine dönüşmüş olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11 inci maddesi kapsamında şekillenmektedir.

Günümüzde Avusturya’da her ne kadar memurlarının, dolayısıyla polis teşkilatının ve silahlı kuvvetler mensuplarının sendikalara üye olabilmeleri mümkün olsa da grev hakları bulunmamaktadır. Bu konuda yasal bir düzenleme bulunmamak ile birlikte uygulamada, ifa etmiş oldukları işin tanımı nedeniyle greve başvuramayacakları anlayışı kabul edip gelişmiştir.

Yürürlükte olan mevzuat hükümleri uyarınca, memurların devlete karşı olan sadakat ilkeleri kapsamında ve de işlerini ifa etmemeleri halinde devlet işlerinin devamının temin edilmesini engelleyeceğinden, memurların grev hakkı bulunmadığı kabul edilmektedir. Ancak memur statüsünde olmayan kamu görevlilerin esas itibarıyla grev hakkını kullanabilecekleri öğretilde savunulmaktadır (Löschnigg, 2017, Rz 13/046).

Bunun ile ortaya koyduğumuz üzere memurların toplu pazarlık hakkına sahip olmamaları, sözleşmeli personele ise bu hakkın son derece sınırlı bir biçimde tanımış olması uygulamada toplu pazarlık sonucunda bir iş uyuşmazlığının ortaya çıkmasına ve kamu görevlilerini örgütlemiş olan kuruluşların greve baş vurma olanaklarını da ortadan kaldırmaktadır.

e. Uygulamaya İlişkin Temel Veriler

Avusturya uygulamasının en önemli özelliklerinden birisi yukarıda ifade etmiş olduğumuz kamu görevlilerini kapsamakta olan, işçi ve işveren odalarına zorunlu üyelik uygulaması oluşturmaktadır. Bu zorunlu üyeliğin dışında gerek özel sektörde çalışanların gerekse kamu kesiminde çalışanların pozitif ve negatif sendika özgürlüklerinden yararlanmaları mümkündür. Bu doğrultuda memurlar-

rında örgütlenme hakları bulunmaktadır.

Avusturya Cumhuriyeti’nde çalışanları örgütleyen en büyük sendikal üst kuruluş kısaca ÖGB olarak bilinen Avusturya Sendikalar Birliğidir (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*). Avusturya’da belirttiğimiz üzere sendikalar kanunu bulunmamasından ve başka kanunlarda doğrudan sendikaların kuruluşuna ilişkin normlara yer verilmemiş olması nedeniyle kuruluşlar dernek statüsünde gerçekleşmektedir. ÖGB de bu çerçevede dernek statüsünde kurularak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Partiler üstü bir politika benimseyen, ÖGB 1945 yılında kurulmuş ve halen bünyesinde yedi sendikayı örgütlemektedir. Son verilere göre⁸⁰ ÖGB halen 1,2 milyon bağımlı çalışanı örgütlemektedir.

Üye sendikalar içerisinde en fazla çalışanı örgütleyen ikinci sendika, kısaca GÖD olarak anılan kamu görevlileri sendikasıdır (*Gewerkschaft Öffentlicher Dienst*). Anılan sendika gerek federal gerekse eyaletler düzeyinde istihdam toplamda 260.000 civarında çalışanı örgütlemektedir.⁸¹ Avusturya’da toplamda istihdam edilen çalışanların sayısı dikkate alındığından bu oldukça önemli bir rakama karşılık gelmektedir. Bunun ile birlikte Avusturya’da kamu görevlilerinin tarihsel gelişim süreci içerisinde ağırlıklı olarak muhafazakar bir eğilime sahip

80 <https://www.oegb.at/der-oegb/der-oegb-in-zahlen>

81 Sendika üye sayılarını sürekli olarak web sayfasında güncelleyerek kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bkz. <https://www.goed.at>

olmaları ve de örgütlenme eğiliminin bu gerekçeye bağlı olarak düşük kalması gerçeği dikkate alındığında, GÖD’nin örgütlemekte olduğu sayı daha anlamlı hale gelmektedir.

ÖGB gibi partiler üstü bir politika benimseyen, ancak kendisini apolitik olarak tanımlamayan GÖD⁸² özellikle son yıllarda kamu görevlilerin üzerindeki yükün giderek daha fazla artmakta olduğu gerekçesi ile çalışma şartların iyileştirilmesi ve kamu görevlilerinin sayısını artırılmasını talep etmektedir.⁸³ Mevzuat boyutunda yapılması gereken değişiklikler ise oldukça uzun olarak tanımlanabilecek bir biçimde ana başlıklar halinde listelenip kamuoyu ile paylaşılmış durumdadır.⁸⁴ Dikkat çeken husus talepler arasında toplu pazarlık hakkının genel olarak tanınması yönünde bir talebin yer almıyor olmasıdır. Bu noktada GÖD’nin esasen toplu pazarlık hakkının tanınmamış olunmasını bir sorun olarak görmediği sonucunun çıkartılabilmesi mümkündür. Ne var ki, kamuya bağlı olan işletmeler için toplu pazarlık hakkının tanınması ve bunun yasal güvenceye bağlanmasını talep etmektedir.

Emekli kamu görevlilerini de örgütlemekte olan GÖD, üyelik aidatı olarak faal çalışan kamu görevlileri için 30,18

Euro’yu aşmamak kaydıyla brüt ücretin %1 oranını belirlemişken, emekli olan kamu görevlileri için üyelik aidatını 11,96 Euro’yu aşmamak kaydıyla brüt emekli aylığının %0,5’i oranında uygulamaktadır. Bunun ile birlikte askerlik hizmetini görmekte olan kamu görevlileri için üyelik aidatı alınmaması kararlaştırılmış durumdadır. Yine ebeveyn izini kullanmakta olan kamu görevlileri için üyelik aidatına ilişkin çalışanlar lehine özel düzenlemelere yer verilmiştir.

Sendika üyelerine yönelik olarak özellikle eğitim ve ileri eğitim almaları yönünde maddi destek sağlamakta olup, farklı konularda destek hizmetleri sunarak üyelerin halklarının ve çıkarların korunup geliştirmesi yönünde faaliyet göstermektedir.

Federal yasa koyucu tarafından, kamu görevlileri sendikasına doğrudan sendikayı zikretmek suretiyle birtakım görevler tanımlamıştır. Burada ayrıntılarına girmemiz mümkün olmamak ile birlikte Hâkim ve Savcılar Hizmet Kanunu (*Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz*)⁸⁵ kapsamında doğrudan belirli komisyon ve kurullarda temsilci belirleme yetkisinin tanımlanmış olması buna örnek teşkil etmektedir.⁸⁶

82 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.goed.at/ueber-uns/leitbild> Erişim Tarihi: 13.12.2023

83 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.goed.at/ueber-uns/positionen-ziele-1> Erişim Tarihi: 13.12.2023

84 Talep edilen ana başlıklar halindeki değişiklikler için Bkz.: <https://www.goed.at/ueber-uns/positionen-ziele-1> Erişim Tarihi 13.12.2023

85 Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Richteramtsanwärterinnen und Richteramtsanwärter (Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG) StF: BGBl. Nr. 305/1961 (NR: GP IX RV 506 AB 522 S. 89. BR: S. 182.)

86 Bkz.: Kanun’un 3 üncü md, 182/5 inci md., 183/3 üncü md, 185/1.md.

Son yıllarda sendikalar arası rekabetin Avusturya’da da giderek artmakta olduğunu izleyebilmek mümkündür. Özellikle bağımsız sendikalar olarak kendilerini tanımlayan bir sendika hareketinin daha etkin hale geldiğini izleyebilmek mümkündür. Bu bağlamda örneğin polis teşkilatı mensuplarını örgütleyen ayrı bir sendika kurulmuş ve web sayfasından açık bir biçimde GÖD’den ayrılın çağırısında bulunarak, üyelikten ayrılış prosedürüne ilişkin süreci yayınlayarak bu süreçte destek sağlayacakları ifadesine yer verilmiştir.⁸⁷

Kamu görevlilerini, özellikle de yerel yönetimler düzeyinde örgütleyen diğer bir kuruluş da Youunion adlı sendikadır. 20 Kasım 2015 tarihinde youunion adını alan sendika daha önceleri Yerel Yönetimler Hizmetleri Sendikası (*Gewerkschaft der Gemeindebedineste - GdG*) adı altında faaliyet göstermekte olup kuruluşu 1869 yılına kadar geriye gitmekte olup, Avusturya’nın en köklü sendikalarından biri olma özelliğini haizdir.

Sendika tarafından yayınlanan bilgilere göre toplamda 145.000’i aşkın iki yüz farklı meslek grubundan çalışanı örgütlemektedir.⁸⁸ Sendika üyelerine yönelik olarak farklı destek ve hizmetler sunmaktadır. Bunlar arasında işsizlik halinde sağlanan maddi yardımlar, sigorta hizmetleri, eğitim ve ileri eğitim programları, hukuki danışmanlık, afet yardımları gibi destek ve yardımlar başta gelmektedir.

Avusturya’da ortaya konduğu üzere kamu görevlilerin hakları yasalar ile güvence altına alınmış olduğundan dolayı uygulamada toplu iş sözleşmeleri yoluyla sınırlı sayıda düzenlemeye gidilmektedir ki, bu hak da belirtildiği üzere tüm kamu görevlilerinde değil, kanun ile hakları düzenleme altına alınmamış olan sözleşmeli personele yönelik olmaktadır. Memur statüsünde çalışanların ise ifade edildiği üzere toplu pazarlık hakları bulunmamak ile birlikte defacto olarak maaş artışları sendika ile görüşmek suretiyle önceden uzlaşarak belirlenmektedir. Bu yöndeki uygulama birçok ülkeden Avusturya’yı farklılaştırmaktadır.

C. İsviçre’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Genel Çerçevesi

1. Sendikacılık Hareketinin Tarihsel Gelişimi

Uluslararası arenada, tarafsızlığı ve demokratik hakların gelişmişliği ile birlikte kapsamlı referandum uygulamalarıyla diğer birçok OECD ülkesinden ayrışmakta olan İsviçre Konfederasyonunda, sendikacılık hareketinin ortaya çıkışı ve gelişimi çoğu Avrupa ülkesi ile paralellikler sergilemekte olsa da özellikle 2. Dünya Savaşı’na katılmayarak izlediği tarafsızlık politikası sendikal hareketinin gelişim seyri üzerine de yansıma bulmuştur. Bu nedenle de bu çalışma kapsamında salt genel bir fikir

87 Bkz.: <https://www.auf-polizei.at/mitgliedschaft/raus-aus-der-goed> Erişim Tarihi: 14.12.2023.

88 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.youunion.at/ueber-uns/wer-wir-sind> Erişim Tarihi: 14.12.2023.

vermesi açısından ayrıntılara girmeden İsviçre’de sendikal hareket ve mevzuat boyutundaki gelişmelerin 2. Dünya Savaşı öncesi ve sonrası olmak üzere iki bölüm altında ele alınması mümkündür.

a. 2. Dünya Savaşı Öncesi Dönem

Diğer birçok ülkede olduğu üzere İsviçre’de de sendikal hareketinin ortaya çıkışı ve gelişmesinin temelinde sanayi devrimi ve bu devrimin beraberinde getirmiş olduğu çalışanları sömüren, hiçbir hakkın tanınmadığı kötü çalışma koşullarının varlığı itici güç olarak etken olmuştur. Her ne kadar 19. yüzyılın başından itibaren ilk sendikalar kurulmaya başlanmış olursa da (Hardmeier, 1975, s. 469) bu kuruluşlar kısa bir süre sonra yasaklanmıştır (Geiser ve Müller, 2015, s. 307).

Hiç şüphesiz olarak 1848 tarihli Anayasa’nın kabul edilmesi İsviçre’de sendikalaşma hareketi açısından yeni bir dönemi de beraberinde getirmiştir. Dernekleşme hakkı ve dolayısıyla koalisyon özgürlüğünün Anayasa ile güvence alınmasıyla birlikte esas itibarıyla sendikalaşma hareketi ivme kazanmaya başlamıştır.

İlk zamanlarda daha çok meslek ve yerel düzeyde örgütlenen sendikalar ilerleyen zamanlarda güçlerini birleştirme yoluna giderek, dağınık haldeki yapılar sendika birlikleri (*Gewerkschaftsverbände*) altında örgütlenmeye başlamışlar, bu süreç ile birlikte daha güçlü birer aktör haline dönüşmüşlerdir.

Böylelikle 1. Dünya Savaşı dönemi ön-

cesinde farklı sektörlerde önemli sayıda sendika birlikleri kuruluşlarını tamamlamıştır. Ancak bu noktada günümüzde halen İsviçre sendikacılık hareketi bağlamında en büyük ve etkin konumda olan İsviçre Sendikalar Birliği’nin (*Schweizerische Gewerkschaftsbund – SGB*) 1880 yılında kurulup faaliyete geçmiş olduğunun anımsatılması yerinde olacaktır.

Kamu görevlileri de İsviçre’de nispeten erken tarihlerde örgütlenmeye başlamışlardır. 1896 yılında kurulan Bern ve Zürih Tramvay Çalışmaları Birlikleri (*Straßenbahnenverbände Bern und Zürich*) kurulmuş, 1905 yılında ise Belediye ve Devlet İşçileri Birliği (*Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter*) kurulmuştur.

İsviçre sendikal hareketinin en önemli özelliklerinden birisi daha kuruluş aşamalarından itibaren üyelerine yönelik olarak kendi kendilerine yardımda bulunan, sosyal destekler sağlayan örgütler olarak yapılanmaları olunmuştur. Bu kapsamda, farklı yardım sandıkları kurmak ile kalmamışlar, eğitim kurumları yanında üyelerin ihtiyaçlarını gidermeye yönelik farklı imkanlar yaratmak üzere çaba göstermeleriyle öne çıkmışlardır (Hardmeier, 1975, s.469).

Her ne kadar doktrininde toplu pazarlık hakkının İsviçre’de ancak 1911 yılında tanınmış olması sebebiyle geç tanınmış bir hak olarak değerlendirilmekte olursa da (Geiser, 2012, s.240) ülkemiz ile karşılaştırıldığında bu hakkın oldukça erken tarihlerde çalışanlara verildiği

görülmektedir. Anılan tarihte, Borçlar Kanunu'nun 322 ve 323 üncü maddeleri kapsamında toplu iş sözleşmesi ile ilgili normların hüküm altına alınmasıyla toplu pazarlığın önü de açılmıştır (Geiser, 2012, s.240). Ne var ki bunun ile birlikte toplu iş sözleşmelerin öncüleri niteliğindeki kolektif sözleşmelerin daha 19. yüzyılın başından itibaren matbaa işçilerinin ücretlerini belirlemek üzere bağitlanmış olduğunun da anımsatılması gerekir. Diğer bir ifadeyle, henüz yasal bir güvence sağlanmadan önce de taraflar arasında toplu iş sözleşmelerin öncüleri niteliğinde sözleşmeler bağitlanmaya başlanmıştı.

2. Dünya Savaşı'ndan önce İsviçre sendikal hareketi bağlamında en önemli olay, 19 Temmuz 1937 tarihinde Makine ve Metal sanayinde imzalanmış olan Barış Anlaşması gösterilmektedir.⁸⁹ Bu anlaşma taraflar arasında ortaya çıkacak görüş farklılıklarının ve uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin izlenecek yolu tayin eden bir metin niteliğinde olup, ilerleyen yıllar içerisinde de sürekli güncellenmiştir. Temel hedef çalışma barışının sağlanması olmuştur. Çarpıcı olan nokta, özellikle Alman Nazi tehlikesi karşı-

sında dışardan gelen tehlike karşısında sosyal tarafların bir araya gelerek, faşist ideolojinin benimsemiş olduğu yöntemden ayrı bir biçimde bir uyuşmazlık çözüm yöntemini belirlemek istemeleridir (Hardmeier, 1975, s. 470; Geiser, 2012, s. 240; Geiser ve Müller, 2015, s. 318).

b. 2. Dünya Savaşı Sonrası Dönem

Tarafsız bir politika izlemek suretiyle 2. Dünya Savaşı'nın beraberinde getirdiği yıkımdan doğrudan etkilenmemeyi başarmış, hatta belirli alanlarda çıkar da sağlamış olan İsviçre'de⁹⁰ savaş sonrası dönemde yukarıda zikretmiş olduğumuz barış anlaşmasını örnek alan çok sayıda toplu iş sözleşmesi bağitlanmaya başlanmıştır. Öyle ki 1950'li yılların ortasına gelindiğinde bağitlanan sözleşme sayısı 1.500 düzeyine ulaşmıştır (Geiser, 2012, s.240; Geiser ve Müller, 2015, s.318). Şüphesiz olarak İsviçre'nin savaşa doğrudan katılmamış olması sendikal hareket ve elde edilen kazanımlar boyutunda da büyük etkisi olmuştur. Nitekim 1945 yılından sonra sendikal hareketin yenisinden güçlenmeye başladığı tarihin sayfaları arasına kaydedilmiştir.⁹¹

89 Bu anlaşmanın önemi için özellikle Bkz.: Hans Baumann/ Alex Weber, Die "Friedenspolitik" der schweizer Gewerkschaften – Von der Sozialpartnerschaft zur Vertragspartnerschaft, Gewerkschaftliche Monatshefte, heft:9, 1980, s.568-578.

90 2. Dünya Savaşı sırasında İsviçre'nin önemli oranda Almanya'ya yönelik olarak üretimde bulunduğu ve bu yol ile ekonomik anlamda menfaat sağlandığı bilinmektedir.

91 Ayrıntılar için Bkz.: <https://emea01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fhls-dhs-dss.ch%2Fde%2Farticles%2F016481%2F2015-02-17%2F&data=05%7C02%7C%7C8e3c01732de549bb5abd08dbfca23019%7C84df9e7fe9f640afb435aaaaaaaaaaaa%7C1%7C0%7C638381545742494410%7CUnknown%7CTWFPbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiL-CJQljoiv2luMzliLCJBtIl6lk1haWwILCjXVCI6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=thXTZhFs-FeSZbXP6ppQDv8oFM9hxEAQ%2BfSaxONfVgBY%3D&reserved=0> Erişim Tarihi: 14.12.2023

Savaş sonrasında ekonomik alanda elde edilen başarılar, bağımlı çalışanların gelir seviyeleri üzerine yansıma bulmuştur. Sendikalaşma oranları bu gelişmelerin paralelinde olumlu yönde etkilenmiştir. Bu olgu aynı zamanda kadın ve erkeklerin maaş seviyelerinin eşit bir biçimde belirlenmesi yönündeki taleplerinin kamu görevlileri sendikaları tarafından talep edilmesine neden olmuştur.⁹²

Uygulamada kolektif düzeyde ortaya çıkan uyuşmazlıklar ender olarak greve başvurulmasını gerekli kılmıştır. Özellikle 1970’li yılların ikinci yarısına kadar devam eden olumlu ekonomik koşullar sendikalar tarafından gelen taleplerin işverenlerce karşılanması sonucunu da beraberinde getirmiş, dolayısıyla kolektif iş uyuşmazlıkların ortaya çıkmazına zemin hazırlayan şartlar gelişmemiştir.

Ancak federal yasa koyucu bu süreçte ülkemizden ayrı olarak ve incelemiş olduğumuz diğer ülke örneklerinde görüldüğü gibi, örgütlenme hakkının çerçevesini tayin eden spesifik bir sendikalar kanunu ve toplu pazarlık hakkının kapsamını belirleyen bir kanun oluşturma yoluna gitmemiştir.

1950’li yıllarda İsviçre sendikal hareketini etkileyen önemli bir değişiklik 1956 yılında toplu iş sözleşmelerine teşmiline ilişkin olarak bir yasanın kabul edi-

lererek yürürlüğe girmesi ile olmuştur. Kanunun filli uygulama alanı esasen ilk yıllarda sınırlı kalmıştır. Buna karşın teşmil kurumu günümüzde İsviçre’de etkin olarak başvuru bir araç olarak varlığını sürdürmektedir.⁹³

1. Dünya Savaşı’ndan sonra sendikalar ağırlıklı olarak iş kolu düzeyinde örgütlenmeyi tercih etmişler ve bu model esas itibarıyla 1990’lı yıllara kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak değişen koşullar sendikaları İsviçre’de yeniden bir yapılanma sürecine girmelerine itmiş ve 1990’lı yıllarda Avrupa genelinde görülen kuruluşların birleşme ve yeniden yapılanma sürecine dahil olmuşlardır (Oesch, 2007, s.136). Bunun ile birlikte kamu görevlilerinin ağırlıklı olarak aşağıda kısaca değinileceği üzere müstakil sendikalarda örgütlenmeye devam ettikleri görülmektedir.

2. Statü Hukuku Açısından Kamu Görevlileri

İsviçre bilindiği üzere federatif bir yapıya sahip olup toplam yirmi altı Kantondan oluşmaktadır. Federal düzeyde kamuda istihdam edilen personelin hak ve borçları 24 Mart 2000 tarihinde kabul edilen Federal Personel Kanunu (*Bundespersonalgesetz – BPG*)⁹⁴ tarafından belirlenmektedir. Bu noktada kamu görevlile-

92 Bkz.: <https://vpod.ch/ueber-uns/geschichte/> Erişim Tarihi: 17.12.2023.

93 Teşmil edilmiş olan Toplu iş sözleşmeleri ile ilgili istatistiki veriler için Bkz.: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege_Normalarbeitsvertraege.html Erişim Tarihi: 16.12.2023.

94 Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. September 2023).

rinin haklarının yasal düzeyde ilk defa İsviçre Konfederasyonu ilan edildikten iki yıl sonra, 9 Aralık 1850 tarihli Kanun ile hüküm altına alınmış olduğunun anımsatılması gerekir.⁹⁵

Yürürlükteki Kanunun uygulama alanı 2 nci madde ile çizilmiş olup, burada detaylara giremeyecek kadar geniş tutulmuştur. Ancak önemle üzerinde durulması gereken bir husus, kamu görevlileri bakımından diğer ülkelerde sıklıkla görmekte olduğumuz, memur ve diğer kamu çalışanları biçiminde bir ayrıma yer verilmemiş olunmasıdır.⁹⁶ Eş anlatımla memur ve diğer kamu çalışanlarının statü hukuku boyutunda hakları birdirbirdirinden federal düzeyde İsviçre’de ayrılmamaktadır. Ancak ifa edilen meslek ve işler bakımından ele aldığımız koalisyon hakkı ve bu hakkın uzantısı niteliğinde olan haklar bağlamında farklılıklar ortaya çıkabilmekte ve bu farklar uygulamaya da yansımaktadır.

Federal Personel Kanunu, istihdam ilişkisinin kurulmasından sonlandırmasına değin oldukça geniş ve ayrıntılı biçimde tarafların karşılıklı hak ve borçlarını hüküm altına almak ile birlikte, belirli alanların yönetmelikler yoluyla düzenlemesini ön görmektedir. Bu kapsamda en önemli yönetmelik Federal Personel Yönetmeliği’dir (*Bundespersonalverordnung*)⁹⁷.

Kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarına ilişkin olarak ayrı bir kanun İsviçre’de bulunmaktadır. Ancak toplu pazarlık hakkına ilişkin olarak Federal Personel Kanunu’nda belirli normlara yer verildiği gibi, grev hakkına yönelik olarak da bazı hususlar hüküm altına alınmıştır, ki bunlar genel hatlarıyla aşağıda kısaca ele alınacaktır.

Kantonlar özerk bir yapıya sahip olup, iç işlerini, yönetimlerini kendileri belirlemektedirler. Bu doğrultuda gerek kanton düzeyinde gerekse kantona bağlı olan belediyelerde istihdam edilecek olan personel ile ilgili mevzuata ilişkin esasları da her bir kanton kendisi tayin etmektedir. Ancak bu yönde düzenlemeye giderek Federal Anayasa’nın hükümlerini dikkate almak durumunda dırlar. Bu bağlamda Federal Anayasa ile tanınmış olan temel hak ve özgürlükleri de özellikle gözetmek ile yükümlüdürler. Dolayısıyla konumuz itibarıyla kantonlar, koalisyon özgürlüğü ve bu özgürlüğün beraberinde getirmiş olduğu hak ve borçların Anayasa kapsamında çizilen sınırlar doğrultusunda kamu görevlileri bakımından düzenlemelere gidebilmektedirler.

Uygulamada kantonlar istihdam ettikleri kamu personeli ile çalışma ilişkilerinin tayin edilmesi amacıyla Personel Ka-

95 Bu konudaki tarihsel gelişmeler için Bkz.: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010346/2011-09-14/> Erişim Tarihi: 18.12.2023.

96 İsviçre federal yasa koyucusu Personel Kanunun kişiler bakımından uygulama alanını tayin etmek ile birlikte aynı zamanda kimleri kapsamadığını da detaylı olarak belirlemiştir. Bkz.: Kanun’un 2 nci maddesinin 2 nci fıkrası.

97 Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001 (Stand am 1. Januar 2023)

nunları kabul etmişlerdir. Genelde bu kanunlar kantonun adı ile birlikte anılmaktadır. Örneğin Bern Personel Kanunu, Graubünden Personel Kanunu gibi. Her ne kadar Federal Personel Kanunu’nda, kamu görevlileri arasında, memur ve diğer kamu çalışanları biçiminde bir ayırma gidilmemiş olursa da örneğin Solothurn Kantonu Personel Kanunu’nda bu yönde bir ayırma gidilmiştir.⁹⁸ Diğer bir ifadeyle, federal düzeyde kamu görevlileri bakımından statü hukuku açısından bir farklılık bulunmasa da kantonlar düzeyinde bu farklılık ortaya çıkabilmektedir. Bu yönde hangi kantonların düzenlemeye gittikleri, bu düzenlemeler arasındaki farklar ve bu farkların koalisyon özgürlüğü ve bu özgürlüğün devamı niteliğindeki haklar bakımından yansımalarının ortaya konulması ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

İşgücüne katılım oranının %80,7, istihdam oranının %67,1 olduğu İsviçre’de toplam 4,92 milyon kişi istihdam halindedir.⁹⁹ Ancak günümüzde İsviçre’de toplamda (federal + kantonlar) kaç kişinin kamu görevlisi statüsünde istihdam edilmekte olduğuna dair güncel verilere ulaşılamamıştır. Ancak federal düzeyde istihdam edilen kamu görevlilerin sayısı 2022 yılı sonu itibarıyla 42.305 ola-

rak Devlet Personel Dairesi tarafından açıklanmıştır.¹⁰⁰ Kantonlar düzeyinde istihdam edilen kamu görevlilerinin sayısını belirleyebilmek için yirmi altı kantonun ayrı ayrı olarak ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir.

3. Yasal Çerçeve

İsviçre’de koalisyon özgürlüğü alanında dikkat çeken en önemli hususlardan birisi uzun yıllar boyunca Anayasa’da doğrudan bir düzenlemeye yer verilmemiş olmak ile birlikte gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında bu hakkın varlığının tartışma konusu yapılmamış olunmasıdır (Vallender ve Hettich, 2014, s. 627). Eş anlatımla, koalisyon hakkının fiilen varlığı uygulamada kabul edilmiş, bu durum herhangi bir uyuşmazlığa zemin hazırlamamıştır.

Bu yönde bir görüşün oluşmasının temelinde ise 1848 tarihli Anayasa’da yer bulmuş olan dernek kurma hakkının varlığına dayandırılmıştır (Andermatt, 2008, s. 3). Nihayetinde aşağıda kısaca değinileceği üzere Anayasal zeminde düzenlemelere gidilmek suretiyle koalisyon özgürlüğü temel bir hak olarak hüküm altına alınmıştır. Buna karşı grev hakkının var olup olmadığı uzun yıllar İsviçre’de öğretide tartışılmıştır (Geiser, 2012, s. 241).

98 Bkz.: BGS 126.1 - Gesetz über das Staatspersonal vom 27.09.1992, in Kraft seit: 01.08.1993 Art. 11 und Art.12.

99 Bkz.: <https://de.statista.com/themen/4486/arbeitsmarkt-in-der-schweiz/#dossier-chapter3> erişim 17.12.2023.

100 Ayrıntılı veriler için Bkz.: <https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/das-bundespersonal-in-zahlen.html> erişim 17.12.2023.

a. Anayasal Hükümler

1848 tarihli İsviçre Anayasa’sı yürürlüğe girdikten sonra Anayasa’da önemli değişiklikler ilk defa 1874 yılında gerçekleştirilmiş ardından yıllar içerisinde ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda bazı maddeler revize edilmiştir. Günümüzde yürürlükte olan Anayasa metni yapılan geniş kapsamlı değişiklikler sonucunda 18 Nisan 1999 tarihindeki halk oylamasına sunulmuş, 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁰¹ Bu noktada referandum kültürünün hiçbir ülkede olmadığı kadar İsviçre’de gelişmiş olduğunu ve planlanan birçok önemli değişiklik ve yeni düzenlemelere ilişkin halk oylamasına başvurulduğunun anımsatılması gerekir. Bunun ile birlikte halkta ortaya çıkan bir talep, halk inisiyatif (*Volksinitiative*) yoluyla Anayasa düzeyinde bir değişikliğin yapılması yönünde bir süreç işletilmeye başlanabilmektedir.¹⁰² Diğer bir ifadeyle tabandan doğrudan gelen bir talep kapsamında da anayasal zeminde düzenlemelere gidilmesi olanağı İsviçre’de bulunmaktadır.¹⁰³

Yürürlükte olan İsviçre Konfederasyonu Anayasası’nın 23 üncü maddesinde açık bir biçimde örgütlenme özgürlüğü bir hak olarak bireylere tanınmış olmasına karşın, 28 inci madde ile koalisyon özgürlüğü

ayrıca güvence altına alınmıştır. Bu yönüyle İsviçre Anayasası, açık bir biçimde yukarıda ele almış olduğumuz Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası ve Avusturya Cumhuriyeti Anayasası’ndan farklılaşmaktadır.

Anılan 28 inci maddenin 1 inci fıkrasına göre, çalışanlar, işverenler ve onların organizasyonları kendi çıkarlarını korumak amacıyla birleşerek örgüt kurma, bunlara üye olma ve bunlardan uzak durma hakkına sahiptirler. Burada bir sınırlandırma söz konusu olmadığından dolayı işverenin özel veya kamu olmasının bir önemi bulunmamaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin örgütlenme haklarını sınırlandıran doğrudan bir düzenlemeye Anayasa’da yer verilmemiştir. Ancak tüm haklar alanında olduğu gibi bu temel hakkın da belirli durumlarda sınırlandırılması olanak dahilindedir, ki bu hususa aşağıda kısaca yer verilecektir.

İsviçre doktrininde bu hüküm, koalisyonların varlığını teminat altına aldığı gibi, koalisyonların örgüt olarak özgürce hareket etmelerini sağladığı, bireylerin ve koalisyonları devlet müdahalesinden korumakta olduğu ifade edilmektedir (Geiser ve Müller, 2015, s.301). Öğretide bu koalisyon özgürlüğü kavramının dar değil, geniş olarak yorumlanması ge-

101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022)

102 Bu konuda detaylı bilgi için Bkz.: <https://www.swissinfo.ch/ger/politik/direkte-demokratie/47797216> erişim 16.12.2023.

103 Günümüze kadar bu halk inisiyatifi kapsamında yapılan değişiklikler için Bkz.: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksinitiativen.html> erişim 16.12.2023

rektiği ve bu nedenle de koalisyon özgürlüğünün toplu sözleşme özerkliğini de içermekte olduğu ifade edilmektedir (Portmann ve Wildhaber, 2020, s.293).

İsviçre iş hukuku bağlamında geniş bir yorum ile koalisyon, işçi veya işverenleri örgütlenen kuruluş/sendika olarak kabul edilirken, dar anlamda koalisyon toplu iş sözleşmesi bağtlama ehliyetine sahip olan kuruluşlar tanımlanmaktadır (Portmann ve Wildhaber, 2020, s.294).

Buradan açıkça görüldüğü üzere İsviçre Anayasası açık ve kesin bir biçimde, pozitif ve negatif koalisyon özgürlüğünü güvence altına almıştır ki bu hak uygulama yasaları ile ayrıca somutlaştırılmıştır. Pozitif sendika özgürlüğün varlığı, devletin koalisyonların kurulmasını ve bu koalisyonlara katılımın sınırlandırması, hatta imkansızlaştırmasına yönelik bir düzenlemeye gidilmesini İsviçre’de olanaksız hale getirmektedir.

İsviçre doktrinde açık bir biçimde koalisyon hakkının sadece bireysel düzeyde çalışanlara ve işverenlere yönelik olarak tanınmış bir hak olmadığı, onun ötesinde bu hakkının doğrudan koalisyonların kendisini de kapsamakta olduğuna ve devletin örgütleri kapatma yetkisinin bulunmadığına dikkat çekilmektedir (Portmann ve Wildhaber, 2020, s.295). Bu doğrultuda koalisyonların da kendi çıkarlarını korumaya ve geliştirmeye yönelik olarak kendi aralarında birleşerek

üst kuruluşlar oluşturmaları ile Anayasal güvence altına alınmaktadır. İsviçre hukuku uygulamasında pozitif koalisyon özgürlüğü hakkının, kişilik haklarının güvencesi altında olduğu kabul edilmektedir (Geiser ve Müller, 2015, s.302).

Pozitif örgütlenme özgürlüğü kadar negatif sendika özgürlüğünün de güvence altına alındığı İsviçre’de, Yüksek Mahkeme’nin verdiği karar doğrultusunda devletin zorunlu üyelik esasına dayalı kuruluşlar oluşturması veya mevcut bir kuruluşa zorunlu olarak üye olması yönünde bir düzenlemeye gitmesi mümkün değildir.¹⁰⁴ Pozitif koalisyon özgürlüğü alanında olduğu gibi negatif özgürlük boyutunda da bu hak salt bireyleri değil doğrudan koalisyonların kendisini de kapsamakta olduğundan, kuruluşların da bir üst kuruluşa üye olmama ve de üyelikten ayrılma hakları bulunmaktadır.

Anayasa’nın 36 ncı maddesinde hangi hallerde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilirliği listelenmiş durumdadır. Dolayısıyla koalisyon özgürlüğünün de ancak anılan madde kapsamında yer verilmiş olan normlar doğrultusunda sınırlandırılması olanak dahilindedir.¹⁰⁵

İsviçre doktrinde toplu sözleşme özerkliği, “toplular iş sözleşmesi yoluyla bağlayıcı bir etkiyle taraflar arasında çalışma koşullarının belirlenmesi” biçiminde tanımlanmakta olup, Anayasa’da açıkça tanımlanmamış olmasına karşın

104 Bkz.: Schweizerisches Bundesgericht v. 29.04.1998, BGE 124 I 107

105 Ayrıntılar için Bkz.: İsviçre Konfederasyonu Anayasasının 36 ncı maddesine.

28 inci madde kapsamında varlığı kabul edilmektedir (Portmann ve Wildhaber, 2020, s.308). Toplu sözleşme özerkliği koalisyon hakkının bir birleşeni olduğundan dolayı, ayrıca Anayasa’da düzenleme bulmamıştır (Vallender ve Hettich, 2014, s.632).

Toplu iş sözleşmelerine ilişkin Anayasa düzeyinde bir düzenleme 110 uncu maddede karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki, anılan maddenin 1 inci fıkrası hükmü uyarınca bir toplu iş sözleşmenin teşmiline ilişkin esasları Federal Hükümetin belirlemeye yetkili olduğu ifade edildikten sonra, 2 nci fıkrada bir toplu iş sözleşmesinin ancak azınlık haklarının ve bölgesel farklılıklar dikkate alındığı ve de koalisyon özgürlüğü sınırlandırılmadığı sürece teşmil edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Teşmil kurumu ile ilgili olarak bu çalışma kapsamında ayrıntılara girme olanağımız olmamak ile birlikte, doktrinde bu kurumun demokratik haklara müdahale olarak da yorumlanabileceği ve salt, toplu iş sözleşmesi kapsamında olmayan çalışanların haklarının gözetilmesi amacıyla başvurulması durumunda kabul edilebilir bir araç olduğu ifade edilmektedir (Vallender ve Hettich, 2014, s.633).

Grev ve lokavta ilişkin esaslar ise Anayasa’nın 28 inci maddesinin 3 ve 4 üncü fıkraları kapsamında tayin edilmiştir. Buna göre, çalışma ilişkilerine yönelik

olduğu ve çalışma barışını korumaya ve uzlaştırma görüşmelerine ilişkin yükümlülükler ile çelişmediği sürece, grev ve lokavta başvurabilmek mümkündür. Dolayısıyla İsviçre uygulamasında belirli koşulların varlığı halinde grev ve de lokavt anayasal bir hak olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁶

Grev ve lokavt hakkının Anayasa ile teminat altına alınmasının sonucu olarak, devletin esas itibariyle bu hakkı ortadan kaldırması imkanına sahip olmadığı, sadece grev sürecin yönlendirilmesi olanağına sahip olduğu öğretilde kabul edilmiş durumdadır. Bunun ile birlikte bu hakkın, zorunlu uzlaştırma uygulamasına da cevaz vermediği özellikle vurgulanmaktadır. (Portmann ve Wildhaber, 2020, s.302).

Yasa koyucunun, ancak Anayasa’nın 28 inci maddesinin 4 üncü fıkrası hükmüne dayanarak belirli alanlarda grevi yasaklaması da mümkündür. Fakat bu yönde bir sınırlandırma yapılırken, Anayasanın ‘Temel Hakların Sınırlandırılması’ başlıklı 36 ncı maddesinde yer verilmiş olan normların ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11 inci maddesinin dikkate alınması gerekmektedir (Biaggini, 2017, s.329). Grev hakkının sınırlandırılması ile amaçlanan kamu düzenin, güvenliğin ve sağlığın temin edilmesidir. Burada hizmetlerin özel ve kamu sektörü tarafından yerine getiriliyor olmasının bir önemi bulunmamaktadır. Dolayısıyla be-

106 Yüksek Mahkeme esas itibariyle beş koşullun var olması şartını aramaktadır. İlgili şartlar için Bkz.: Schweizerisches Bundesgericht v. 28.06.1999, BGE 125 III 227; Schweizerisches Bundesgericht v. 13.09.2005, BGE 132 III 122.

İrtilen hedeflere yönelik olmak kaydıyla grev ve lokavt hakkının kamu ve özel sektörde sınırlandırılması İsviçre Anayasası uyarınca mümkündür.

Bu noktada özellikle kamu görevlilerine yönelik olarak gerek federal düzeyde gerekse birçok Kantonlar tarafından getirilecek genel bir grev yasağının günümüz İsviçre’inde Anayasaya aykırı bir düzenleme olarak kabul edileceğinin anayasa hükümleri tarafından ifade edildiğine dikkat çekmek gerekmektedir (Biaggini, 2017, s.329). Eş anlatımla tüm kamu görevlilerine yönelik kapsamlı bir grev yasağının İsviçre’de uygulanması söz konusu değildir.

b. Yasal Hükümler

Yürürlükteki uygulanmaya göre İsviçre’de neredeyse tüm sendikalar dernek statüsünde kurulmuşlardır.¹⁰⁷ Dernek kurabilmek için önceden izin almak gerekmediği gibi, herhangi bir kurma tescili de zorunlu değildir (Geiser, 2014, s. 243).

Koalisyon özgürlüğü hakkının filli olarak kullanılmasına yönelik olarak uygulama yasaları ile genel bir çerçeve çizilmiştir. Ancak ülkemizden ve birçok ülke uygulamasından farklı olarak örgütlenme hakkına ilişkin olarak spesifik bir kanun kabul edilmemiş, koalisyon hakkının teminine ilişkin hükümlere genel yasalarda yer verilmiştir.

Buna göre Borçlar Kanunu’nun 336 ncı maddesinin 2 nci fıkrası hükmü uyarınca sendika üyeliği veya sendikaya üye olmaması nedeniyle ya da sendikal faaliyette bulunması nedeniyle bir kişinin iş ilişkisinin sonlandırılması mümkün değildir. Aynı kanunun 356/a maddesi uyarınca ise sadece sendikal işçilerin istihdamının öngörülmesine (*Closed Shop Clause*) yasa koyucu cevaz vermemektedir. Aynı şekilde sendikaya üye olmama şartının getirilmesi de Borçlar Kanunu’nun ihlali anlamına gelmektedir.

Aynı zamanda pozitif sendika özgürlüğünün özel sektör işvereni tarafından engellenmek istenmesi durumunda da İsviçre mevzuatında bu konuda hükümlere yer verilmiştir ki, bu hükümleri kapsamlı bir biçimde ele alma imkânımız bu çalışma kapsamında bulunmamaktadır.

İsviçre’de ülkemizden ayrı olarak toplu pazarlık hakkının uygulamada şekillendiren ne özel sektör için ne de kamu sektörü için ayrı bir kanun kabul edilmemiştir.

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere ancak toplu iş sözleşmelerin teşmiline ilişkin olarak 1956 yılında kabul Toplu İş Sözleşmelerin Teşmili Hakkında Federal Kanun (*Bundesgesetz über Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen - AVEG*) bu teşmile ilişkin esasları düzenlemektedir. Ülkemizde ve örneğin Federal Almanya’da teşmil ile il-

107 Uygulamada istisnai olarak Kooperatif statüsünde kurulmuş olan sendikalar da bulunmaktadır. Bu sendikalar kuruluşlarını Borçlar Kanunu’nun 828 inci maddesi kapsamında gerçekleştirmektedirler.

gili esaslar Toplu İş Sözleşmeleri Kanunları ile belirlenirken, İsviçre’de bu kurum müstakil bir kanun ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

c. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Düzenlemeler

Toplu iş sözleşmesine ilişkin temel esaslar ifade ettiğimiz Üzer Borçlar Kanunu kapsamında 356 ve 359 uncu maddeleri arasında düzenleme bulmuştur. Ancak Borçlar Kanunu’nun hükümlerinin esas itibariyle kamu alanındaki iş ilişkilerine uygulanması söz konusu değildir. Bunun ile birlikte uygulamada bazı kantonların, Personel Kanunları’nda Borçlar Kanunu’nun hükümlerinin uygulanabileceğine ilişkin esaslara yer verebildiklerini de görebilmek mümkündür. Nitekim Federal Personel Kanunu’nun 6 ncı maddesinin 2 nci fıkrasında açık bir biçimde, aksi kararlaştırılmadığı sürece iş ilişkileri kapsamında Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı esası kabul edilmiş durumdadır. Bazı kantonlar da bu yönde Personel Kanunları’nda düzenlemelere yer vermiş durumdadırlar. Ancak bu durum uygulamada özellikle ortaya çıkan uyuşmazlıklar boyutunda bazı sorunların yaşanmasına da neden olabilmektedir. Öyle ki federal düzeyde anayasa uygunluk bakımından denetimin Yüksek Mahkeme tarafından gerçekleştirilmesi mümkün iken, Kantonlar düzeyinde bu yönde İsviçre’nin federatif yapısından dolayı denetimin esas itibariyle anılan

yargı organı tarafından gerçekleştirilmesi mümkün olmamaktadır.

Kamu görevlilerinin hak ve borçlarını federal düzeyde hüküm altına almakta olan Federal Personel Kanunu’nda toplu iş sözleşmeleri ile ilgili doğrudan bir düzenlemeye 38 inci maddede yer verilmiştir. Böylelikle Kanunu’n yürürlüğe girdiği tarihten itibaren federal kamu görevlilerinin toplu iş sözleşme hakları da düzenleme altına alınmıştır.

Anılan maddenin 1 inci fıkrasına göre İsviçre Demir Yolları ve Federal Konsey (*Bundesrat*) tarafından yetkilendirilmiş olan işverenlerin, sendikalar ile toplu iş sözleşmesi bağtlayabileceği ifade edilmektedir. 2 nci fıkrada ise toplu iş sözleşmelerin esas itibariyle ilgili işverenin tüm personelinin kapsayacağı belirtildikten sonra, toplu iş sözleşmesinde yer alabilecek hükümlere ilişkin genel kriterler sıralanmaktadır. Bunlara ilişkin olarak daha detaylı bir değerlendirme ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturmakta olduğundan burada yer verilmemiştir.

Kantonlar, Personel Kanunları’nda toplu iş sözleşmelerine ilişkin hükümlere yer vermektedirler. Örneğin İsviçre’nin en küçük kantonlarından bir olan Appenzell Kantonu Personel Kanunu 5 inci maddesinin 1 inci fıkrası uyarınca Kanton Yönetimi (*Regierungsrat*) belirli meslek gruplarına veya belirli alanlara ilişkin olarak toplu iş sözleşmesi bağtlama veya bağtlanmış olan bir toplu iş sözleşmesine katılma hakkı tanımaktadır. Toplu

iş sözleşmesine katılım hakkı gerek özel gerekse kamu iş hukuku bakımında ülkeye yabancı olan bir kavram olmak ile birlikte, özetle yürürlükte olan bir toplu iş sözleşmesinin hükümlerin uzlaşan taraflar için uygulanması anlamına gelmektedir.¹⁰⁸

Schaffhausen Kantonu Personel Kanunu’nun 4 üncü maddesi Kanton Yönetimine, çalışanların çalışma koşullarını düzenlemek üzere sendikalar ile toplu iş sözleşmesi bağtlama yetkisi tanımaktadır. Çarpıcı olan nokta, aynı zamanda Kanun’un, Kanton Yönetimine toplu iş sözleşmesi bulunmayan alanlara teşmil yetkisini de tanımış olmasıdır.¹⁰⁹

Solothurn Kantonu’nun bağtlamış olduğu ve yürürlükte olan toplu iş sözleşmesinde çok kapsamlı bir biçimde kamu görevlilerin hakları hüküm altına alınmıştır. Dikkat çeken husus ise kişiler bakımından kapsam alanının son derece geniş tutulmuş olmasıdır. Öyle ki, salt genel hizmetler olarak tanımlayabileceğimiz alanlar ile sınırlı kalmamış, kamu kesiminde sağlık kuruluşlarında istihdam edilenler, öğretmenler ve onun ötesinde Hakimlerin çalışma koşulları anılan toplu iş sözleşmesi ile belirlenmiştir. Kapsam dışında sadece Parlamento üyeleri, yürütme organı ve sınırlı sayıda üst düzey kamu görevlisi bırakılmıştır.¹¹⁰ Bu yönü-

le kamu görevlileri bakımından en geniş uygulama alanı bulan bir toplu iş sözleşmesi niteliğini haizdir.

Görüldüğü üzere kamu görevlileri boyutunda İsviçre diğer ülke uygulamalarından oldukça farklı yapı ortaya koymaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere federal düzeyde istihdam edilen kamu görevlilerinin hakları ve borçları Federal Personel Kanunu ile belirlenirken, kantonlar seviyesinde Kanton Personel Kanunları ile geniş anlamada çalışma koşulları belirlenmektedir.

d. Grev Hakkına İlişkin Düzenlemeler

Belirttiğimiz üzere İsviçre’de uzun yıllar boyunca grev hakkının var olup olmadığı hususu öğretilerde tartışılmıştır. Bu noktada özellikle 1918 yılında yaşanmış olan genel grevin sonucunda yaşanan gelişmeler ve bunun sonucunda vatandaşlar arasında iş mücadelesi aracı olarak greve karşı mesafeli duruşları etkin olmuştur (Geiser, 2012, s. 241). İsviçre birçok ülke ile karşılaştırıldığında halka tanınmış demokratik ve katılımcı hakların çok daha geniş olduğu bir ülkedir. Eş anlatımla halka rağmen bir kararın siyasi otoriteler tarafından hayata geçi-

108 Bu konudaki ayrıntılar için Bkz.: Appenzell Kantonu Personel Kanunu m. 5.

109 Bkz.: <https://sh.ch/CMS/get/file/f17c27af-b651-4c1b-94d5-b044814ce212> Erişim Tarihi: 17.12.2023.

110 İlgili toplu iş sözleşmesi metni için Bkz.: <https://so.ch/verwaltung/finanzdepartement/personalamt/anstellungsbedingungen-gesamtarbeitsvertrag/> Erişim Tarihi: 17.12.2023

rilmesi diğer ülkelere oranla çok daha güçtür.

Bu genel tutuma rağmen İsviçre’nin grev hakkını garanti eden birçok uluslararası belgeyi onaylaması sonucunda grev hakkına ilişkin hükümleri de kabul etmiş oldu. Bunlar arasında yukarıda saydığımız Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, ILO’nun ilgili sözleşmeleri başta gelmektedir.

1999 yılında Anayasa’da ifade etmiş olduğumuz kriterler kapsamında grev ve lokavt hakkı temel bir hak olarak güvence altına alınmış olup, bu hakkın ancak belirli koşullar altında sınırlandırılması mümkündür. Yine belirttiğimiz üzere günümüz İsviçre uygulamasında, kamu görevlilerine yönelik olarak toptan bir grev yasağının getirilmesinin Anayasa’ya aykırı olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim önceki dönemlerde bu yönde kamu görevlilerine yönelik olarak federal düzeyde ve birçok kantonun uygulama yasalarında yasaklara yer verilmişti. Ancak bunun ile birlikte bazı alanlarda, daha doğrusu belirli işleri ifa etmekte olan kişilere yönelik olarak bir grev yasağının yasa yoluyla getirilmesi mümkündür. Bu yöndeki yasağın da dar olarak yorumlanması gerekmektedir. Nitekim Freiburg Kantonu’nda tüm hastane çalışanlarına yönelik olarak genel bir grev yasağının getirilmesi yönündeki düzenleme Yüksek Mahkeme tarafından Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.¹¹¹

Devlete karşı greve de gidilmesinin mümkün olduğu doktrinde kabul edilmek ile birlikte farklı görüşler de ortaya konulmuş durumdadır (Biaggini, 2017, s.339). Ancak belirli alanlarda, polis ve vazgeçilmez olarak kabul edilen hizmetler (*unerlässlicher Dienstleistungen*) kapsamında yer alan işler, örneğin itfaiye, sağlık hizmetleri alanında grevin yasaklamaması yönünde düzenlemelere gidilebilmektedir.

Federal Personel Kanunu’nun. 24 üncü maddesinin 1 inci fıkrası hükmü uyarınca Federal Konsey, devletin güvenliği, dış ilişkiler bağlamında çıkarlarını korumak veya ülke içerisinde düzeni sağlamaya yönelik olmak üzere hayati öneme sahip mal ve hizmetlerin üretimini gerçekleştirmek amacıyla, belirli alanlardaki çalışanların grev hakkını sınırlandırabilir veya ortadan kaldırabilir. Buradan açıkça görüldüğü üzere, grev hakkını sınırlandırma yetkisi Federal Konsey’e verilmiş olup, bu hakkının kullanımı belirli şartlara bağlanmış durumdadır.

İlgili Kanun hükmü 3 Temmuz 2001 tarihli Federal Personel Yönetmeliği ile somutlaştırılmış durumdadır. Anılan Yönetmeliğin 96 ncı maddesi ile Federal Personel Kanunu’nun 24 üncü maddesindeki esaslar doğrultusunda özetle; askeri şahıslar, ceza infaz kurumu çalışanlarına, Dışişleri Bakanlığı yurtdışı teşkilatı çalışanlarına, sınır güvenliğini sağlamakla görevli olan çalışanlara ve gümrük per-

111 BGE 144 I 306

soneline, askeri uçuş ve askeri güvenlik personeline, grev yasağı getirilmiştir.¹¹²

Ancak Federal Personel Kanunu’nun dışında örneğin Bern Kantonu Personel Kanunu’nun “Grev ve Lokavt” başlığını taşıyan 12 nci maddesinde de grev ve lokavta ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Öyle ki anılan maddenin 2 nci fıkrasında Kanton Yönetimi (*Regierungsrat*), kamu güvenliği, kamu sağlığını korumak, okul eğitiminin devamını tesis etmek, kilise hizmetlerinin devamını sağlamaya yönelik olarak zorunlu kılması halinde grev hakkını belirli meslekler veya idari görevler bakımından sınırlandırabilmektedir. Bunun ile birlikte grev kararını alan kuruluşlar da, alınan kararın uygulanmasına yönelik olarak destek vermek ile yükümlü kınılmaktadırlar.

Anılan maddenin 3 üncü fıkrasında Kanton yönetiminin lokavt kararı alabileceği belirtildikten sonra, 4 üncü fıkrasında greve iştirak eden çalışanlara maaş ödeme yükümlüğünün askıya alınacağı ifade edilmiştir.

Tüm kantonların Personel Kanunları’nı bu çalışma kapsamında ortaya koyma imkanımız olmamak ile birlikte ikinci bir örnek olarak St. Gallen Kanonu Personel Kanunu’na bakmak uygun olacaktır. Kanunun “grev” başlığını taşıyan ve böylelikle Bern Kantonundaki düzenlemeden farklı olarak lokavt ile ilgili bir düzenlemeye yer vermeyen 69 uncu madde uyarınca, halkın güvenliği, sağlığı ve yaşamların korunmasına

yönelik olarak vazgeçilmez hizmetlerin görülmesi grev nedeniyle tehlikeye girmesi durumunda, çalışanların greve katılmaları yasak olduğu gibi başkalarının da greve katılması yönünde çağırıda bulunmaları yasaklanmıştır.

Buradan açıkça görüldüğü üzere St. Gallen örneğinde, Bern Kantonu’nda olduğu üzere Kanton Yönetiminin belirli koşulların varlığı halinde yasak kararını alması gerekmemekte, grev yasağına ilişkin düzenlemeler ve koşullar doğrudan kanton yasa koyucusu tarafından hüküm altına alınmıştır.

Solothurn Kantonu ile sendikalar arasında bağitlanmış toplu iş sözleşmesinde ayrıca iş mücadelesi araçlarına başvurulması ile ilgili esaslara da yer verilmiştir. Eş anlatımla, tarafların hangi koşullar altında iş mücadelesi araçlarına başvurabilecekleri toplu iş sözleşmesi ile hüküm altına almış durumdadırlar. Bu yöndeki uygulama diğer kantonlardan Solothurn’u ayırmaktadır.

e. Uygulamaya İlişkin Temel Veriler

Diğer birçok ülkede görüldüğü üzere İsviçre’de de son onlarca yıl içinde çalışanların örgütlenme oranları bir düşüş eğilimi içerisine girmiş durumdadır. İsviçre Federal İstatistik Dairesi’nin (Bundesamt für Statistik) yayınlamış olduğu son verilere göre 2021 yılı sonu itibarıyla toplamda 666.176 çalışan bir sen-

112 Detaylar için Bkz.: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/319/de> Erişim Tarihi: 17.12.2023

dikaya üye durumundadır. Veriler daha yakından incelendiğinden her yıl bir yıl öncesine oranla belirli bir düşüş izlenmektedir.¹¹³

Federal İstatistik Dairesi ancak sendikalaşma oranına ilişkin bir veri yayınlamamaktadır. Alman Federal İstatistik Dairesi’nin 2023 yılında yayınlamış olduğu 2019 yılına ait İsviçre’ye ait veri setini yayınladığı bülteninde sendikalaşma oranı %17,4 olarak belirlemiştir.¹¹⁴

Buna karşın OECD’nin karşılaştırmalı rakamlar baze son 2020 yılı sonu itibarıyla sendikalaşma oranına ilişkin verileri sunarken, İsviçre’ye ilişkin rakamlar en son 2018 yılına ait olup bu oran %14,4 olarak açıklanmıştır. OECD verilerine göre sendikalaşma oranında düzenli bir düşüş eğilimi gözleyebilmek mümkündür.¹¹⁵

Son yıllarda bu oranın düşüşünü genel olarak Pandemi sürecine bağlanmakta olursa da her bir ülke için spesifik özelliklerin dikkate alınarak durumun saptanıp analiz edilmesi gerekmektedir.

İsviçre’de çalışanları örgütleyen en büyük sendikal kuruluş İsviçre Sendikalar Birliğidir (*Schweizer Gewerkschaftsbund – SGB*). Siyasi partilerden bağımsız bir politika benimsemiş olan SGB toplamda 370.000 üye örgütlemektedir. SGB

bir sendikal bir üst kuruluş olarak ancak toplu iş sözleşmesi bağtılamamakta olup, toplu pazarlıklar üye sendikalar tarafından yürütülmektedir.

SGB’ye halen 20 sendika üye durumundadır. Gerek üye sayısı bakımından gerekse etkinliği bakımından şüphesiz olarak en güçlü sendika, özel sektörde sanayi, ticaret, inşaat ve hizmetler sektöründe toplam 180.000 işçiyi örgütleyen Unia sendikasıdır.

Kamu görevlilerini örgütleyen ve kuruluşu 1890’ı yıllara kadar geri giden en önemli sendikaların başında ise kısaca VPOD olarak bilinen İsviçre Kamu Görevlileri Birliği (*Schweizerischer Verband des Personal öffentliche Dienste*) gelmektedir. PSI (*Public Servis International*), EPSU (*European Public Service Union*), ED (*Education International*) ve ETUCE (*European Trade Union Committee for Education*) üyesi olan VPOD son verilere göre 33.000 civarında çalışanı örgütlemektedir.¹¹⁶ Bu rakam ilk etapta düşük bir sayı gibi görünmek ile birlikte İsviçre’nin nüfusu ve kamu sektöründe toplam olarak çalışanların sayısı dikkate alındığında farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Günümüz İsviçre’sinde VPOD’yi kamu görevlileri sendikacılığının amiral gemisi olarak

113 Detaylı veriler için Bkz.: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/gesamtarbeitsvertraege-sozialpartnerschaft/gewerkschaften.assetdetail.25085550.html> Erişim Tarihi: 17.12.2023.

114 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/415980/umfrage/gewerkschaftlicher-organisationsgrad-in-der-schweiz/> Erişim Tarihi: 17.12.2023

115 Karş.: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> Erişim Tarihi: 17.12.2023.

116 Ayrıntılar için Bkz.: <https://www.sgb.ch/themen/gewerkschaftspolitik/detail/mitgliederrueckgang-im-zweiten-pandemiejahr> Erişim Tarihi: 17.12.2023

tanımlayabilmek mümkündür.

Ağırlıklı olarak kamu görevlilerini örgütleyen diğer bir sendika da kısaca PVB olarak bilinen Federal Personel Birliği’dir (*Personalverband des Bundes*). Halen 8.000 civarında üyesi bulunan sendika, ağırlıklı olarak federal düzeyde istihdam edilen personeli örgütlemektedir.¹¹⁷

Ülkenin sınır güvenliğini sağlamak ile yükümlü olan çalışanlar ile gümrük personeli ise İsviçre’de kısaca “garaNto” olarak anılan Gümrük ve Sınır Güvenliği Personeli Sendikası (*Gewerkschaft des Zoll- und Grenzwachtpersonals*) sendikası çatısı altında örgütlenmişlerdir. Son verilere göre yaklaşık 2.900 üyesi bulunan sendika, kendisine bağlı ancak mali açıdan bağımsız farklı birimleri örgütleyen bir organizasyon modeline sahiptir.¹¹⁸

Kamu görevlilerini örgütleyen diğer bir sendika da SGB’ye gözlemci üye statüsünde bağlı olan Kamu Personeli Merkez Birliği Sendikası’dır (*Zentralverband Öffentliches Personal Schweiz*). 1914 yılında kurulan sendika halen 17 kantonda, ağırlıklı olarak da Almanca dilinin konuşulduğu

kantonlarda kamu sektöründe toplam 20.000 çalışanı örgütlemektedir.

İsviçre’nin SGB dışında diğer önemli bir üst kuruluşu Travail.Suisse’dir. Bu üst kuruluş gerek özel gerekse kamu sektöründe çalışanları örgütleyen toplam on sendikayı bünyesinde üye olarak barındırmak suretiyle toplamda 150.000 çalışana pozitif koalisyon özgürlüğü hakkını filli olarak kullanma imkânı tanımaktadır.

Travail.Suisse’nin en büyük üye kuruluşu dört sendikanın birleşmesi ile birlikte kurulan Syna sendikasıdır ki bu sendika, birçok sektörde yaklaşık 61.000 çalışanı örgütlemektedir.¹¹⁹ Kamu görevlilerini ağırlıklı olarak örgütleyen en önemli üye sendikası ise Transfair adlı sendikadır. Bu sendika kamuda ulaşım, posta, lojistik ve yönetim alanında istihdam edilenlerin çalışma koşulların korunması ve iyileştirilmesi yönünde faaliyet göstermektedir.

Federal Almanya ve Avusturya örneklerinden de gördüğümüz üzere, İsviçre’de de sendikaların emekli olmuş olan kamu görevlilerini örgütlemeye devam ettiklerini ve emeklilere yönelik olarak özel birtakım programlar geliştirdiklerini belirtmek gerekmektedir.

117 Ayrıntılar için Bkz.: <https://pvh.ch/sektionen/> Erişim Tarihi: 17.12.2023.

118- Bkz.: <https://www.garanto.ch/de/organisation> Erişim Tarihi: 17.12.2023.

119- Bkz.: <https://www.travailsuisse.ch/de/about/mitgliedsverbaende> Erişim Tarihi: 17.12.2023.

Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de
Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bu çalışma kapsamında ele alınan ülkeler bağlamında bir kez daha ortaya konulmaya çalışıldığı üzere, sendikal hareketin ortaya çıkıp gelişmesinde asıl itici güç, sanayi devrimi ve bu devrimin beraberinde getirmiş olduğu insanlık dışı çalışma koşullarına karşı yürütülen mücadele süreci olmuşsa da her ülke kendi iç dinamiklerine bağlı olarak bir gelişim seyri ortaya koymuştur. Dolayısıyla her bir ülkedeki ekonomik, sosyal, kültürel ancak aynı zamanda siyasi yapı ve de ideolojik yapılanma, bireysel düzeydeki taleplerin kolektif halle dönüşünün hızını ve ölçüsünü belirlemiştir. Bu nedenle de farklı ülkelerde sendikacılık hareketin özellikle ortaya çıkışı boyutunda temelde paralellikler görülmekte ise de daha yakından incelendiğinde önemli farklılıklar gün yüzeyine çıkmaktadır. Şüphesiz olarak bu farklılıkların net bir biçimde tanımlanması, ardında yatan olayların, alınan kararlara, aktörlerin eğilimleri ve eylemlerinin dönemler itibariyle detaylı bir biçimde analizini gerekli kılmaktadır. Ancak bu yönde detaylı bir inceleme bu çalışmanın konusunu oluşturmamak ile birlikte günümüzde yürürlükte olan sistemin neden sonuç ilişkisi kapsamında daha net olarak irdelenmesi amacıyla yine de kısaca değinilmesini zorunlu bırakmıştır.

Kamu görevlileri sendikacılığı hareketi ülkemizde özel sektör sendikacılığına oranla çok daha geç ortaya çıkıp günümüzdeki yapıya evrilmiştir. Bu yönü-

le Türkiye burada ele alınan ülkeler ile esas itibariyle ayrılmamak ile birlikte kamu görevlilerinin daha 19. yüzyılın sonundan itibaren farklı ülkelerde örgütlenmeye başladıkları görülmektedir. Eş anlatımla kamu sendikacılığı hareketi her ne kadar daha geç görünür hale gelmeye başlamış olsa da köklü bir geçmişe sahiptir. Türkiye’de ise yukarıda bir kez da anımsatmak amacıyla kamu görevlileri sendikacılığı hareketinin temel gelişim evrelerine değinilip ortaya konduğu üzere, karşılaştırılması yapılan ülkelere oranla çok daha genç bir tarihe sahiptir.

Dikkat çeken en önemli hususların başında ve bir anlamda farklı ülkeleri ortak bir zeminde buluşmasına zemin hazırlayan olgu, kamu görevlileri sendikacılığı alanından yapılan çalışmaların oldukça sınırlı kalmış olmasıdır. Özel hukuk normlarının tabi olarak çalışanların başta örgütlenme hakları, toplu pazarlık ve iş müdahalesi başvurma haklarına ilişkin olarak farklı disiplinler boyutunda çok sayıda eser literatüre kazandırılmış ve kazandırılmaya da devam edilmekle birlikte, aynı iddiayı kamu kesimi için söylemenin mümkün olmayacağı bir kez daha ortaya çıkmıştır. Bu duruma bağlı olarak doğal olarak karşılaştırmalı çalışmaların sayısı da çok daha fazla sınırlı hale gelmektedir. Oysa kamu sektörü OECD rakamlarının da açıkça ortaya koyduğu üzere birçok ülke için halen en büyük işveren

konumundadır. Her ne kadar özellikle 20. yüzyılın üçüncü çeyreğinden itibaren global ölçekte görülmeye başlanan, dördüncü çeyrekte ise hızlanan özelleştirme ve kamunun küçültülmesi politikalarına rağmen, kamu sektörü yapısı gereği varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Kamu hizmetlerin görülmesi yönünde istihdam edilmekte olan personel bağlamında bu çalışma kapsamında ele alınan ülkelerdeki rejim ile Türkiye’deki uygulamanın önemli oranda farklılaşmakta olduğu ortaya konmuştur. Kamu görevlisi statüsü bakımından tüm ülkelerin üzerinde uzlaştıkları ortak bir tanımlamada bulunmak her ne kadar güç olsa da uygulamada, kamu görevlileri esasen memurlar, diğer kamu görevlileri ve özel hukuk normları kapsamında ağırlıklı olarak yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilenlerden oluşmaktadır. Ancak örneğin Federal Almanya uygulamasında olduğu üzere yargı mensupları memur sayılmak ile birlikte ayrı bir sınıf altında değerlendirilmektedir.

Her ülke kendi iç dinamiklerine bağlı olarak statü hukuku bağlamında kamu görevlilerini tanımlamış durumdadır. Federatif bir yapıya sahip olan ülkelerde kamu görevlilerin görev yapacakları yerler esas itibarıyla bağlı olacakları statünün de belirlenmesinde etkin olmaktadır. Buna bağlı olarak federal memur veya merkez teşkilatlarında görev yapan kamu çalışanlarının hak ve borçları, eyalet ve yerel yönetimlerde

istihdam edilenlere oranla farklılaşabilmektedir. Ancak gerek federal gerekse yerel düzeylerde emeklerini arz etmekte olan kamu görevlilerin hak ve borçlarının şüphesiz olarak Anayasa hükümleri ile çatışması söz konusu değildir. Bunun ile birlikte bazı haklar şekillenirken yasal hakların bireysel ve kolektif özgürlükler bağlamında yerel düzeyde birbirinden ayrışmasına neden olmaktadır.

Türkiye uygulamasında kamu görevlileri kavramı oldukça geniş bir biçimde yorumlanmış durumdadır. Özellikle memur statüsünde istihdam edilenler bakımından bu yorumun diğer ülkelere oranla çok daha geniş tutulmuş olduğu tartışmasıdır. Ancak bu yaklaşım doğrudan kamu görevlileri sendikacılığının da biçimlenmesi üzerinde etkin olmuştur. Şüphesiz olarak bu kendi dinamikleri içerisinde ortaya çıkan değil, bilinçli olarak izlenen bir politikanın sonucunda temayüz etmiştir. Nitekim genel hatları ile değindiğimiz kamu görevlileri sendikacılığı iniş ve çıkışlarla, daha açık bir ifadeyle hakların tanındığı ve geri alındığı dönemler itibarıyla damgasını vurmuştur. Bu açıdan uluslararası kamu sendikacılığı bakımından çarpıcı bir örnek olarak tarihin sayfaları arasında yerine almıştır. Her ne kadar bu çalışma kapsamında incelenen ülkeler içinde Federal Almanya ve Avusturya’da da kesintili dönemler yaşanmış olsa da bu kesintiler genel olarak tüm sendikal harekete yönelik olmuştur. Oysa ülkemizde 1970 sonrası askeri müdahaleler sonucunda

kamu kesiminin tümünden örgütlenme hakları elinden alınmıştı.

Yürürlükte olan Anayasa’mız diğer çalışanlar gibi kamu görevlilerinde pozitif ve negatif örgütlenme haklarını güvence altına almaktadır. Ancak ülkemizi anayasa hukuku boyutunda ele almış olduğumuz ülkelerden farklılaştıran en önemli hususların başında 1982 Anayasası ile örgütlenme hakkının “çalışanlara” tanınmış olunmasıdır. Oysa incelediğim ülkelerde “çalışanlar” kavramı yerinde “herkes” kavramı kullanılmak suretiyle çok daha geniş, diğer bir ifadeyle spesifik hükümler ile sınırlandırılmadığı sürece tüm kişilere tanınmıştır. Bu yöndeki düzenlemenin uygulamada yansıması üzerinde aşağıda kısaca değinilecektir.

Anayasa hukuku boyutunda ortaya çıkan diğer bir husus ise, değerlendirilen ülkelerdeki koalisyon özgürlüğüne ilişkin normların son derece genel olarak düzenlenmiş olmasıdır. Nitekim, Anayasalar temel hak ve özgürlüklerin düzenlendiği belgeler olarak detaylara yer verilmeden normların tayin edildiği kanunlardır. 1982 Anayasası’nda yıllar içerisinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş olunmasına karşın halen örgütlenme özgürlüğüne ve bu hakkının kullanımına ilişkin toplu pazarlık ve iş mücadelesi araçlarına baş vurulmasına yönelik olarak detaylar esas itibarıyla varlığını sürdürmektedir. Uygulama yasaları ile düzenlenebilecek detayların Anayasa metinde yer almasının 21. yüzyıl anlayışı ile ne oranda uyumlu

olduğunun kanımızca sorgulanması gerekmektedir. Bu yönde bir yapılanmaya gidildiğinde ise örgütlenme özgürlüğü bağlamında Türkiye için örnek oluşturabilecek ülkeler bulunduğu tartışmasıdır ki bunlar arasında ele almış olduklarımızı da sayabilmek mümkündür.

Dünyada kamu görevlileri sendikacılığı hareketinin şekillenmesinde ve belirli bir noktada da bir harmonizasyonun sağlanmasında hiç şüphesiz olarak uluslararası hukuk normların etkisi büyük olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti’nin de taraf olduğu birçok uluslararası sözleşme iç hukuk normların belirlenmesi ve yeniden düzenlenmesi boyutunda etkin olmuştur. Bu olguyu şüphesiz olarak sözleşmelere taraf olan diğer ülkeler boyutunda da görmek mümkündür. Bir anlamada uluslararası normlar, taraf ülkeler için adeta uymaları gereken bir şablon çizmektedirler. Ancak uygulama boyutuna geldiğinde her zaman kuralına göre oyunun oynadığını iddia edebilmek kesinlikle mümkün değildir.

Dünya genelinde meydana gelen gerek toplumsal gerekse ekonomik gelişmeler salt özel sektör değil onun ötesinde kamu kesimindeki çalışma hayatını yeniden şekillendirmektedir. Türkiye’nin bu sürecin dışında kalması beklenemez. Ancak kamu kesiminde değişim ve dönüşüm sürecinin, özel sektöre oranla çok daha ağır ve yavaş işlediği de bilinmektedir. Ne var ki bu durum Türkiye’ye has değildir. Global ölçekte yaşamış olduğumuz Pandemi süreci bizlere bir kez daha

kamu ve özel sektörün değişen koşullara hızlı bir biçimde adaptasyonun önemini ortaya koymuştur.

Çalışanları örgütleyen sendikaların ve üst kuruluşların ortaya çıkan yeni gereksinimler doğrultusunda fonksiyonlarını, yapılarını ve faaliyet alanlarını yeniden tanımlamaları kaçınılmaz bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak kuruluşların bu yönde bir değişim ve dönüşüm sürecine girmek istemeleri halinde çoğu zaman yürürlükteki mevzuatta yer alan düzenlemeler engel olarak da karşılırlarına çıkabilmektedir. Kolektif iş hukukuna ilişkin kanunların sonuç itibarıyla ortaya çıkan ihtiyaçlara ve değişen koşullara cevap verebilecek nitelikte yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Türkiye’de kamu görevlilerin örgütlenme hakları 2001 yılında yürürlüğe girmiş olan ve bugünkü başlığı ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile düzenleme bulmaktadır. Bu analiz çalışmasının konusu, 4688 Sayılı Kanun’un uluslararası hukuk belgeleri karşısında uyumunu ortaya koymak olmamak ile birlikte, yirmi yılı aşkın bir süreden beri yürürlükte olan Kanun’un evrensel hukuk normları ve Türkiye Cumhuriyeti’nin taraf olduğu sözleşmeler ile tam bir uyum içinde olduğunu kimsenin iddia edebilmesi mümkün değildir. Bu yöndeki bir iddia, bilimsel gerçekliklerden tamamen uzak bir yaklaşımı ortaya koymanın ötesine geçemeyecektir. Nitekim literatürümüze yıllar itibarıyla

kazandırılan farklı çalışmalar ile aykırılıklar tespit edilerek ve konu bağlamında öneriler paylaşılmıştır (Uçkan, 2013, s.34). Bunun ile birlikte kamu görevlileri sendikacılığı hareketinin uygulanması boyutundaki aktörler, yani kamu görevlileri sendikaları ve onların üst örgütleri de farklı çalışmalar ile mevcut durumu gözler önüne sergilemeye çalışmışlardır. Ancak siyasi iradenin bu durum karşısında, hangi gerekçeler ile harekete geçmekte olduğunun ayrıca sorgulanması gerekmektedir.

Bu noktada ancak bu çalışma kapsamında elde edilen bulgular doğrultusunda Türkiye’de kamu sendikacılığı hareketine yön vermesi açısından temel birtakım sonuçları ortaya konularak politikaların üretilmesi ve tartışılmaya açılması bakımında yer verilmesi uygun düşecektir.

Türkiye’de kamu görevlilerin örgütlenme hakları Anayasa ile teminat altına alınmış olmak ile birlikte 4688 sayılı kanunda örgütlenme hakkı oldukça geniş olarak tanımlayabileceğimiz bir kesime verilmediği, daha açık bir ifade ile yasa koyucu tarafından geri alındığı görülmektedir.

Kanun’un 15 inci maddesi yürürlükteki haliyle sendika üyesi olamayacaklar çok kapsamlı bir biçimde listelenmiş durumdadır. Kanun maddesi kabul edildiği tarihte daha kapsamlı yasaklar ön görmüş olmak ile birlikte, özellikle Anayasa Mahkemesi’nin vermiş olduğu karar doğrultusunda kamu görevlilerine sendikalaşma hakları lehine düzenlemelere gidilmiştir.

15 inci maddenin d fıkrasında öngörül-müş olan ve uygulanmakta olan yasak, bu çalışma kapsamında değerlendirilen hiçbir ülkede görülmemektedir. Yüksek Öğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri sendikaya üye olamayacakları hükmü yer almaktadır. Bilindiği üzere Anayasa Mahkemesi 13.09.2023 tarihli kararı¹²⁰ ile bu fıkra-da yer alan “... fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bun-ların yardımcıları” ibaresini iptal etmiş-tir. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi’nin norm denetim başvurusu üzerine alınan iptal kararı doğrultusunda anılan görevleri ifa etmekte olan kişiler bakımında örgütlen-me özgürlüğünün önü açılmış durum-dadır. Türkiye’de Yüksek Öğretim Ku-rulu’nun yayınlamış olduğu son verilere göre 208 yüksek öğretim kurumu bu-lunduğu göz önünde alındığında ve her bir kurumun bünyesinde ortalama beş fakülte, üç enstitü ile beş yüksekokul faaliyet gösterdiği dikkate alındığında binlerce, kamu görevlisine sendikalaşma hakkı Anayasa Mahkemesi’nin kararı ile geri verilmiş olundu.

Ancak bu noktada yasağın halen Yük-seköğretim Kurulu ve Rektörler boyu-tunda devam etmekte olduğunun, bu yönde bir yasağın ne Federal Almanya’da ne Avusturya’da ne de İsviçre’de bulun-duğuna dikkat çekmemiz gerekmektedir. Devam etmekte olan bu yasağın ulusla-

rarası hukuk belgeleri bakımından uyu-mu açısından da sorgulanması gerekir ki, muhtemelen Anayasa Mahkemesi ge-rekçeli kararında bu hususlara vurguda bulunacaktır. Her ne kadar 15/d mad-desi kapsamındaki yasak sayısal olarak sınırlı bir kesimi kapsamakta olsa da bu yöndeki yasağın tümünden kaldırılması yönünde yasa koyucunun harekete geç-mesi isabetli olacaktır.

Mahkemesi ancak aynı karar ile aynı za-manda 15 inci maddenin c fıkrasında yer alan “... daire başkanları ...” ibaresini de iptal etmek suretiyle, bu unvanı taşıyan kamu görevlilerin sendikalaşma hakkı-nın önünü açmıştır. Böylelikle c fıkrası kapsamında sendikal örgütlenme hakkı bakanlar, bakan yardımcısı, 4688 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri ve bunların yardımcısı, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkan-ları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit daha üst düzeyde olan kamu görev-lilerini, belediye başkan ve yardımcılarını kapsar nitelikte devam etmektedir. Yine binlerce kamu görevlisini kapsamakta olan bu nedenli geniş bir sendikalaşma yasağının uygulandığı başka bir ülke bul-mak oldukça güçtür. Yasağın günümüz-de uluslararası hukuk normları ile temel-lendirileninin olanağı da kanaatimizce bulunmamaktadır.

120 Anayasa Mahkemesi, T. 13.9.2023, E.:2023/92; K.:2023/156

Ancak bilindiği üzere, kamu görevlileri bakımından sendikalaşma hakkının yasaklandığı meslek ve kişiler grubu yukarıda sayılanlar ile sınırlı değildir. 15 inci maddenin a fıkrası kapsamında Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarda, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri, yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler ve savcılar ve meslekten sayılanlar, Kanun’un b fıkrası, e fıkrası uyarınca mülki idare amirleri, f fıkrası uyarınca silahlı kuvvetler ve nihayetinde h fıkrası uyarınca Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları sendikalara üye olamazlar.

Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanlarına aynı şekilde örgütlenme özgürlüğü hakkı tanınmadığı gibi (ı fıkrası uyarınca), emniyet hizmetleri sınıfı ve ceza infaz kurumlarında çalışanların ülkemizde sendikalaşma hakları bulunmamaktadır. Nihayetinde Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı’nda Kanun maddesinde sayılan sınıflara yönelik olarak da kapsamlı bir örgütlenme yasağı uygulanmaktadır.

Buradan bir kez daha açıkça görüldüğü ve vurguladığımız üzere bu denli geniş kapsamlı bir örgütlenme yasağının 21. yüzyılın Türkiye’sinde ülkemizin taraf

olduğu uluslararası normlar bağlamında da ne oranda uyumlu olduğunun sorgulanması gerekmektedir. Ortaya koyduğumuz üzere ele alıp değerlendirdiğimiz ülkelerde esas itibarıyla kamu görevlilerine yönelik bir örgütlenme yasağı söz konusu değildir.

Bu çalışma kapsamında mercek altına alınmış olan Federal Almanya’da hâkim ve savcılar, Hâkim ve Savcılar Birliği çatısı altında mesleki bir üst kuruluş altında örgütlendikleri görülmektedir. Birliğe bağlı 25 kuruluş üye olup, hali hazırda toplamda 17.500’den fazla hâkim ve savcıyı örgütlemektedir.¹²¹

Detaylarına burada girme imkânımız bulunmamak ile birlikte Federal Memurlar Kanunu’nun 118 inci maddesi hükmü uyarınca, hâkim ve savcılar ve de memurların mesleki faaliyetlerine ilişkin olarak yapılacak her türlü yasal değişiklikten önce anılan birliğin görüşüne başvurulması yasal bir zorunluluktur. Birliğin faaliyetleri incelendiğinde, çalışma koşullarına ilişkin olarak, örneğin maaşların tespit edilmesi boyutunda görüşlerini açıkça kamuoyu ile paylaştıkları görülmektedir.¹²² Uluslararası deneyimler bize, ülkemizde yargı mensuplarının örgütlenme özgürlüğünün önünün açılmasının yargı bağımsızlığı ile çatışmaya çağını göstermektedir.

Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu

121 Detaylar için Bkz.: <https://www.drb.de/drb/ueber-uns/organisation> Erişim Tarihi: 5.11.2023.

122 Ayrıntılar için Bkz.: https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Besoldung/2107_10_Leitsaetze_zur_Neuordnung_der_Besoldung_A5_1_01.pdf Erişim Tarihi: 05.11.2023

görevlilerinin sendikalaşma hakkının hangi gerekçe ile tanınmamış olduğunu anlayabilmek güçtür. Evet, ceza infaz kurumlarında şüphesiz olarak işlerin sürekli ve kesintisiz olarak ifa edilmesi büyük önem taşıdığı, ifanın kesintiye uğramasının kamu güvenliğini ve vatandaşların bireysel olarak güvenliğini tehlikeye düşürebileceği tartışmasızdır. Ancak bu durum ceza infaz kurumu çalışanlarının örgütlenme haklarının elinden almasına gerekçe oluşturmamaktadır. Örgütlenme hakkının tanınması, grevli toplu pazarlık hakkının da tanınması gerektiği anlamına gelmemektedir.

Federal Almanya örneğinden hareket edilecek olunursa ceza İnfaz Kurumlarında çalışanlar Ceza İnfaz Sendikası (*Gewerkschaft Strafvollzug – BSBD*) altında örgütlenmektedir. Yaklaşık 25.000 üyeye sahip olan sendika, dbb’nin üyesi olduğu gibi aynı zamanda Avrupa Bağımsız Sendikalar Birliği (*European Confederation of Independent Trade Unions – CESI*) üyesidir.

Ancak sadece Federal Almanya’da ceza infaz kurumunda çalışanların örgütlenme hakkına sahip oldukları yanılısına kapılmamak gerekir. Nitekim Avusturya’ya da baktığımız zaman benzer bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Bu ülkede de GÖD çatısı altında ceza infaz koruma görevlilerini örgütlemiş olan Adalet Koruma Sendikası (*Justizwachegewerk-*

schaft), ya da bu alanda görev yapanları üye kaydeden Hristiyan Sendikalar Fraksiyonu – Avusturya Yürütme Kardeşliği’ni (*Fraktion Christlicher Gewerkschaftler- Kameradschaft der Exekutive Österreich – FCG-KDEÖ*) örnek gösterebilmek mümkündür.

Türkiye uygulamasını diğer incelenen ülkeler boyutunda örgütlenme özgürlüğü bakımından farklılaştıran önemli bir husus kamu görevlisi sıfatının çalışma hayatından fiilen emeklilik nedeniyle çekilmesi boyutunda kendisini göstermektedir. Bu çalışma kapsamında genel hatlarına değindiğimiz üzere incelenen ülkelerde kamu görevlilerinin emeklilikleri ile birlikte sendika üyeliğinin son bulacağına ilişkin herhangi yasal bir hüküm bulunmadığı gibi bu konu uygulamada uyuşmazlıklara konu olmamış, yargı organlarına bir dava konusu olarak da taşınmamıştır.¹²³ Şüphesiz, Türkiye’de de örgütlenme hakkının Anayasal güvence olarak “herkese” tanınması, emekli statüsünde olan kamu görevlileri de dahil pozitif ve negatif sendika özgürlüğünün herkes için güvencesini oluşturacaktır.

Farklı ülke uygulamaları incelendiğinde hem özel sektör hem kamu sektörü çalışanlarını birlikte örgütleyen sendikalar kadar, salt kamu görevlilerini örgütleme ve onların çıkarlarını koruyup geliştirmek üzere faaliyet gösteren sendikaların emekli kamu görevlilerini örgütlemeye

123 Kamu görevlileri sendikalarını örgütlemekte olan Memur-Sen hazırlamış olduğu kapsamlı bir çalışma ile emekliliklere de Türkiye’de örgütlenme hakkının tanınmasını savunmaktadır. Bkz.: <https://www.memur-sen.org.tr/yayinlar/raporlar/emeklirapor.pdf>

yönelik olarak özel politikalar geliştirdikleri ve uyguladıkları görülmektedir. Bu yönde özellikle üyelik aidatını, diğer üyelere oranla daha düşük belirlemek, belirli hizmetlere ulaşım alanında kolaylıklar sağlamak ve belirlenen ihtiyaçlara yönelik olarak çözüm odaklı uygulamalar geliştirmeleri nedeniyle, fiili olarak kamu görevinden ayrılanlarda sendikalarda üyeliklerini sürdürmeyi tercih etmektedirler. Şüphesiz olarak bu durumu emekli olan bireylerin sendika çatısı altında örgütlü bir biçimde taleplerini duyurabilmelerine imkân sağlamaktadır.

Günümüzde fiilen emekli olan çalışanların örgütlenme haklarının tartışma konusu yapıyor olmasının haklı hiçbir geçerli nedeni bulunmamaktadır. Bu yöndeki sınırlandırmayı Anayasa’da ifade bulmuş olan “çalışanlar” ibaresi ile ilişkilendirmek de mümkün değildir. Kaldı ki, Anayasa’da yapılacak bir değişiklik tümünden emeklilerinde örgütlenme hakkının önünü açacaktır. Dikkate alınması gereken önemli bir hususta, emeklilerin doğal olarak sadece kendi çıkarları korunup geliştirildiği sürece sendikalarda üye olarak kalmaya devam edecekleri, hatta üye olacaklarıdır. Bu açıdan sendikaların, emeklilere yönelik olarak yeni politika ve stratejileri geliştirmelerini gerekli kılacaktır. Ancak bu sürecin başlatılabilesi için her şeyden önce yasal değişikliğin gerçekleştirilmesi için kamu görevlileri sendikalarının bir baskı grubu olarak harekete geçmeleri gerekecektir.

Görüldüğü üzere uluslararası deneyimler bize açıkça 4688 sayılı Kanun’un örgütlenme özgürlüğü alanında çizmiş olduğu geniş kapsamlı yasakların gözden geçirilip, uluslararası hukuk normlarına uygun olarak yeniden yapılandırılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu alanda yapılan saha çalışmalarında Türkiye’de kamu görevlilerinin beklentilerinin bu yönde şekillenmiş olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.¹²⁴ Şüphesiz olarak koalisyon hakkının çok daha geniş bir kamu görevlisi kesimine tanınması, grevli toplu pazarlık hakkının da bu kapsamda tanınması gerektiği sonucunun çıkartılmaması gerekmektedir. Yukarıda ortaya konduğu üzere, incelenen ülkeler kapsamında örgütlenme özgürlüğü bağlamında bir yasak söz konusu olmasa da toplu sözleşme rejimi kamu görevlileri bakımından önemli farklıklar göstermektedir.

Türkiye uygulamasında olduğu üzere incelenen ülkeler bağlamında tüm kamu görevlilerini kapsayacak nitelikte bir grev yasağı söz konusu değildir. Bu hakkının tanınması için her şeyden önce 1982 Anayasası ve ardından 4688 sayılı Kanun’da yeniden düzenlenmeye gidilmesi gerekmektedir (Öncer, 2022, s.119).

Bu kapsamda kamu görevlilerine tümünden bir toplu pazarlık ve grev yasağı yeline, Federal Almanya örneğinden hareketle salt devletin devamlılığı niteliğinde

124 Bu konudaki bulgular için Bkz.: Memur-Sen, Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri Araştırması, Eylül 2021.

işleri ifa etmekte olan memurları sistemin dışında tutularak kamu görevlilerine grev hakkını da tanıyacak şekilde toplu pazarlık hakkının düzenlenmesi gerekir. Ele aldığımız ülkelerde genel olarak ortaya çıkan tablo içerisinde kamu görevlileri esasen memurlar ve diğer çalışanların birlikte özel bir sınıf oluşturdıkları görülmektedir. Alman hukukunda bu özellikli yapı nedeniyle de kamu görevlileri hukuku dūalizmi (*Dienstrecht dualismus*) kavramı kullanılmakta olup (Conze, Karb, Wōlk ve Reidel, 2021, s.17) kamu görevlisi olarak istihdam edilen memur ve diğer çalışanların haklarının farklılaşmakta olduğu da bu yol ile ortaya koymaktadır.

Almanya uygulamasında grev hakkının esas itibarıyla Anayasa’nın 9 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası hükmü uyarınca toplu sözleşme özerkliği ilkesi kapsamında şekillenmiş olup sadece bir toplu iş sözleşmesi akdetme amacıyla başvurulması halinde legal bir araç olarak kabul edilmektedir. Bunun ile birlikte memurlara koalisyon özgürlüğü tanınmak ile birlikte, bu özgürlük toplu pazarlık ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkını kapsamamaktadır. Toplu sözleşme özerkliğinin tek yönlü olarak Kanun yoluyla çalışma ve ekonomik ilişkilerin tayin ediliyor olması sebebiyle sınırlandırılmış olduğu, dayanağını da Anayasası’nın 33 üncü maddesinin 5 inci fıkrasının oluşturduğu kabul edilmektedir. Sonuç itibarıyla memurların grev hakkına sahip olmadıkları kabul edilmektedir. Ancak

bunun ile birlikte, memur statüsüne haiz olmayan diğer kamu görevlilerinin grev hakkını kullanabilmeleri mümkündür. (Lauer, 2017, s.228 vd). Nitekim yukarıda zikretmiş olduğumuz Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin 14.12.2023 tarihli kararı ile Almanya’da memurlara yönelik grev yasağının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne aykırılık oluşturmadığına hükmetmiştir. Ancak burada önemle dikkate alınması gereken husus, bu ülkedeki memur tanımı ile Türkiye’deki memur tanımının farklılaşmakta olduğudur.

Yirmi yılı aşkın bir süreden beri Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı hareketine yön vermekte olan 4688 sayılı Kanun hükümlerinin özellikle koalisyon özgürlüğü bağlamında çağın gerisinde kaldığı tartışmasızdır. Cumhuriyetimizin 100. yılını kutladığımız bir zeminde, başta sosyal tarafların görüşlerini etkin bir biçimde alarak, uluslararası deneyimlerden de yararlanmak suretiyle geniş bir konsensüs içinde 21. yüzyılın meydan okumalarına cevap verebilecek kamu görevlileri haklarını uluslararası hukuk normlarına uygun biçimde tanımlayacak yasal bir çerçevenin oluşturulmasının zamanı gelmiştir.

Ancak mevzuat kapsamında yapılması gerekenler dışında aynı zamanda kamu görevlilerini örgütleyen kuruluşların da politika ve hedeflerini gözden geçirmeleri gerekmektedir. Öyle ki, bu çalışmaya konu olan ülkelerdeki kamu görevlilerini örgütleyen sendikalar ve üst kuruluşlar

çalışma hayatı bağlamında, dijitalleşme, iklim değişikliği, globalleşme ve giderek kendisini daha fazla hissettirmekte olduğu ifade edilen toplumsal dönüşümün, kamu hizmetlerini önümüzdeki dönemler içerisinde nasıl şekillendireceğini ele almaktadırlar. Bu dönüşümün kamu görevlileri üzerine yansımaları analiz edilerek, ortaya çıkan sorunlar ve çıkması muhtemel sorunların çözümüne ilişkin politikalar üretip hayata geçirmektedir-

ler. Kamu hizmetlerinin ortaya çıkan talepler doğrultusunda karşılanması konusunda, kamu görevlileri sendikalarının son derece etkin bir fonksiyona sahip olduklarını uluslararası tecrübeler bize açıkça göstermektedir. Türk kamu görevlileri sendikacılığı hareketinin, son yıllarda elde ettiği başarılar ve etkinliği ile tüm zorlukların üzerinden gelebilecek birikime sahip olduğu tartışmasızdır.

Kaynaklar

- Apaydın-Öcal, B. (2023). “Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti’nin İnşasına Medeni Hukuka Yönelik Kanunlaştırma ve Resepsiyon Hareketleri”, A. Hekimler, (Ed.) Cumhuriyetimizin 100. Yılına Armağanı içinde (s.239-260), Legal.
- Apaydın Öcal, B. (2023). Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti’nin İnşasına Medeni Hukuka Yönelik Kanunlaştırma ve Resepsiyon Hareketleri. A. Hekimler (Ed.). Cumhuriyetimizin 100. yılına armağanı içinde, (s.239-260), Legal.
- Alpagut, G. (2016). Toplu eylem hakkı ve sınırları, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan’a armağan. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 74 (Özel Sayı), 852-875.
- Andermatt, A. (2008). in: Handbuch zum kollektiven Arbeitsrecht. Schweizerischer Gewerkschaftsbund (Hrsg.).
- Autengruber, P. (2022). Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung bis 1945. ÖGB Verlag.
- Baumann, H. & Weber, A. (1980). Die “Friedenspolitik” der schweizer Gewerkschaften – Von der Sozialpartnerschaft zur Vertragspartnerschaft. Gewerkschaftliche Monatshefte, (9), 568-578.
- Biaggini, G. (2017). BV-Kommentar – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Orelli Füssli Verlag.
- Bundesministerium Kunst Kultur öffentlicher Dienst und Sport. (2023). Das Personal des Bundes.
- Conze, P., Karb, S., Wölk, W. & Reidel, A. (2021). Arbeits- und Tarifrecht öffentlicher Dienst. Beck.
- Däubler, W. (2012). Tarifrecht in Europa. A. Hekimler, A & G. Ring (Hrsg.). EU-Recht und nationale Tarifsysteime, (s.9-19). Nomos.
- Demir, F. (2018). İş hukuku ve uygulaması. Albi Yayınları.
- Di-Fabio, U. (2012). Das beamtenrechtliche streikverbot. Beck.
- Fischer, A., Grabenwarter, M. & Pauser, H. (Hrsg.). (2023). Texte zur österreichischen Verfassungsgeschichte. Verlag.
- Födermayr, B. & Resch, R. (2023). Arbeitsrecht 8. Auflage. Manz.
- Geiser, T. & Müller, R. (2015). Arbeitsrecht in der Schweiz. Stämpfli Verlag.
- Germelmann, M. (2022). Das Recht der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Individualarbeitsrecht II. Beck.
- Grillberger, A. (1984). Voraussetzungen der Kollektivvertragsfähigkeit freier Berufsvereinigungen. ZAS, 92-98.
- Gülmez, M. (2002). Uyum düzenlemelerinin üye evladı: Sendikal haklar, Anayasa ve uyum yasaları paneli. Türkiye Barolar Birliği, 248-272.
- Gülmez M. (2001). Aykırılıklarla dolu kamu görevlileri sendikaları yasası. Amme İdare Dergisi, (3), 1-12.
- Gülmez, M. (1996). Dünya memurlar ve Sendikal Haklar. TODAİ.

Gülmez, M. (1996). Memur sendikacılığın hukuksal temelleri. *Türk İdare Dergisi*, (416), 1-19.

Haberlik, H. (2002). Vereinigungsfreiheit der arbeitnehmer. NWV Verlag Österreich.

Hardmeier, B. (1975). Die gewerkschaften in der schweiz: entwicklung, struktur, aufgaben probleme. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, (26), 469-478.

Hekimler, A. (2023). Yüzyıl ekonomisi. Çolak, F. (Ed.). *Cumhuriyetimizin yüzüncü yılında iş mevzuatımızda işgücü piyasasına ilişkin yasal düzenlemeleri gelişimi*, (s.1550-1615).

Efil.

Hekimler, A. (2021), Tanrının evinde grev hakkı. *Çalışma ve Toplum*, (4), 2567-2598.

Hekimler, A. (2019). Kabulünün 100. yılında Weimar Anayasası’nın iş hukuku’nun gelişimi üzerine etkileri. *Legal ISGHD*, 2019, (62), 429-444.

Hekimler, A. (2009). İnsan hakları evrensel beyannamesinin kabul edililişinin 60. yıl döneminde taşıdığı anlam ve önemi. *NKU Sosyal Bilimler Metinleri*, (2), 3-24.

Hekimler, A. (2008). Avrupa Birliği mevzuatı ışığında endüstri ilişkiler sistemi içinde bir iş mücadelesi aracı olarak uyarı grevi ve Almanya örneği. *TİSK Akademi Dergisi*, (1), 38-67.

Hekimler, A. (2006). Avrupa Birliği ve birlik üyesi ülkelerde yönetime katılım – birlik adayı Türkiye için perspektifler. *Legal*.

Handkommentar. (2022). *Arbeitsrecht*. W. Däubler, J. P. Hjort, & M. Schubert, M. Wolmerah (Hrsg.). Nomos.

Ickenroht, C. (2016). Das deutsche beamtenstreikverbot im lichte der europäischen menschenrechtskonvention. Duncker & Humblot.

Kitzberger, R. (1993). Grundprinzipien des Österreichischen arbeitskampfrechts. *Arbeit und Recht*, (8), 232-245.

Lauer, R. (2017). Das Recht des beamten zum streik, Verlag. Duncker & Humblot.

Löschnigg, G. (2017). *Arbeitsrecht. ÖGB Verlag*.

Löschnigg, G. (2012). Tarifrecht in Europa. A. Hekimler, A. & G. (Hrsg.). *Kollektivvertrag und interessenvertretungen in Österreich*, (s. 211-238). Nomos.

Löschnigg, G. & Hekimler, A. (2011). Avrupa iş hukuku çerçevesinde Türk iş hukuku ile karşılaştırmalı Avusturya iş hukukunun temel esasları. Efil Yayınevi.

Marhold, F. (2015). Die Koalitionsfreiheit im österreichischen recht. *DRDA*, (360), 412-419.

Maultaschl, F. (1954). Vom koalitionsrecht. *ÖJZ*, 185-191.

Memur-Sen. (2023). Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları üye sayıları 2014-2023 Dönemi.

Memur-Sen, (2021). Kamu görevlilerinin yeni anayasadan beklentileri araştırması. <https://www.memursen.org.tr/yayinlar/raporlar/anayasarapor.pdf>

- Mulley, K. (2023). Anmerkungen zum “Antiterrorgesetz” 1930. DRDA, (2), 159-163.
- Nussberger, A. (2015). Die rechtsprechung des europäischen gerichtshof für menschenrechte zur koalitionsfreiheit. DRDA, (10), 408-413.
- Oesch, D. (2007). Gewerkschaften im Umbruch. Rieger, A., Ambrosetti, R. & Beck, R. (Ed). Organisationen im Umbruch: Die Gewerkschaften in der Schweiz von 1990 bis 2006, Eine Analyse der Fusion zur. Grossgewerkschaft Unia.
- Öhlinger, T. & Eberhard, H. (2022). Verfassungsrecht. Facultas Verlag.
- Öncer, N. (2022). 4688 sayılı Kanun ve 10. yılda toplu sözleşme kongresi bildiriler kitabı. Memur-Sen.
- Pamuk, Ş. (2023). Yüzyılın ekonomisi. Ö. F. Çolak (Ed.). Cumhuriyetin devraldığı Osmanlı mirası (s.1-14). Efil Yayınevi.
- Polat, E. (2021). Türkiye’de kamu personel sistemi. Memur-Sen.
- Pollin, U. (2015). Streikverbot für beamtete lehrer. Nomos.
- Portmann, W. & Wildhaber, I. (2020). Schweizerisches arbeitsrecht, 4. Vollständige überarbeitete Auflage. Dike Verlag.
- Preis, U. & Sagan, A. (2019). Europäisches arbeitsrecht. Otto Schmidt Verlag.
- Raff, D. (1985). Deutsche geschichte vom alten reich zur zweiten republik. Huber Verlag.
- Rieble, V. (2022). Münchener handbuch zum arbeitsrecht, Band:3 Kollektives Arbeitsrecht I. Beck.
- Rieble, V. (2010). Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ve Türkiye’de toplu sözleşme sistemleri. A. Hekimler (Ed.). Federal Almanya’da toplu sözleşme sistemi, (s. 31-60). Legal.
- Schultz, M. (2016). Zum streikrecht von beamten. Nomos.
- Schneider, M. (1986). Kleine geschichte der gewerkschaften. ihre entwicklung in Deutschland von den anfängen bis heute. Dietz.
- Stohmeier, M. (2011). Aufbruch in die zukunft- 1945-2010 aus der geschichte des österreichischen gewerkschaftsbundes, Reihe Zeitgeschichte und Politik. ÖGB Verlag.
- Streinz, R. (2023). Europarecht. C. F. Müller Verlag.
- Tarifvertragsgesetz. (2002). W. Däubler (ed.). Nomos.
- Thamer, H. U. (1996). Nationalsozialismus I, Information zur politischen Bildung, Nr.251. Bonn.
- Uçkan, B. (2013). Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı. Legal.
- Vallender, K. & Hettich, P. (2014). Die schweizerische bundesverfassung – St. Gallener Kommentar. Dike Verlag.
- Wachter, G. (2014). Kollektives Arbeitsrecht. Lexis Nexis.
- Wagner, T. (2019). die koalitionsfreiheit im verfassungs- europa und völkerrecht, zeitschrift für öffentliches. Arbeits- und Tarifrecht, (11), 227-230.
- Werres, S. (2023). Beamtenrecht des bundes und der länder. E. Schütz & J. Schachel (Hrsg). Decker Verlag.

Wirth, M & Lichtenberger, S. (2020). Eine Gewerkschaft in Bewegung – Die Geschichte der GPA. ÖGB Verlag.

İnternet Kaynakları

Bundesamt für Statistik-Schweiz. (2023). Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen: Zahl der Mitglieder. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/gesamtarbeitsvertraege-sozialpartnerschaft/gewerkschaften.asset-detail.25085550.html>

Bundesministerium. (2023). Das Personal des Bundes 2023. https://oef-fentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2023/10/Das_Personal_des_Bundes_2023.pdf#page=12

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2023). 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2023 Temmuz İstatistikleri Hakkında Tebliğ. https://www.csgeb.gov.tr/media/91572/temmuz_2023-kamu.pdf

Das Historische Lexikon der Schweiz. (2011). Beamte. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010346/2011-09-14/>

dbb. Mitgliedsgewerkschaften. <https://www.dbb.de/der-dbb/mitgliedsgewerkschaften.html>

Der Österreichische Gewerkschaftsbund. (2021) Der ÖGB in Zahlen. <https://www.oegb.at/der-oegb/der-oegb-in-zahlen>

Deutscher Bundestag. (2020). Kurzinformation Geltungsbereich des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD). <https://www.bundestag.de/resource/blob/819010/7d47ac645e1b12e536732e3651e9729e/WD-6-113-20-pdf-data.pdf>

Deutscher Richterbund. (2018). Organisation. <https://www.drb.de/drb/ueber-uns/organisation>

Deutscher Richterbund. (2021). 10 Leitsätze zur Neuordnung der Besoldung. https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Besoldung/2107_10_Leitsaetze_zur_Neuordnung_der_Besoldung_A5_1_01.pdf

Die Publikationsplattform des Bundesrechts-Schweiz. (2001). Bundespersonalverordnung. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/319/de>

Garanto. (2023). Organisation. <https://www.garanto.ch/de/organisation>

GÖD. Leitbild. <https://www.goed.at/ueber-uns/leitbild>

IG Metall. (2013.) Zuversichtlich in den Ruhestand –nutze deine Mitgliedervorteile in der IG Metall. https://net-key40.igmetall.de/homepages/moenchengladbach/hochgeladenedateien/PDF%20rentner/568-42929_IGM_Folder_Senioren_Web_2e876d84ab-78d5f3224593438291006941b-3b4c2.pdf

ILO. Ratifications of C087 - Freedom of association and protection of the right to organise convention, 1948 (No. 87). <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::>

NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO

Janson, M. (2023). Deutscher Staat Vergleichsweise Schlank. <https://de.statista.com/infografik/10405/beschaef-tigte-im-oeffentlichen-dienst-in-aus-gewaehlten-laendern/>

Kantons Solothurn. Anstellungsbedingungen / GAV. <https://so.ch/verwaltung/finanzdepartement/personalamt/anstellungsbedingungen-gesamtarbeitsvertrag/>

Memur-Sen. (2022). Sendikal rgtlenme emeklilerin de hakkıdır. <https://www.memursen.org.tr/yayinlar/raporlar/emeklirapor.pdf>

Personalgesetz. (2004). Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals. <https://sh.ch/CMS/get/file/f17c27afb651-4c1b-94d5-b044814ce212>

PVB. Personalverband Des Bundes Pvb. <https://pvb.ch/sektionen/>

Schweizerischer Gewerkschaftsbund. (2022). Mitgliederrckgang im zweiten Pandemiejahr. <https://www.sgb.ch/themen/gewerkschaftspolitik/detail/mitgliederrueckgang-im-zweiten-pandemie-jahr>

SECO-Staatssekretariat für Wirtschaft. Gesamtarbeitsverträge. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege_Normalarbeitsvertraege.html

Statista. Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in der Schweiz von 2009

bis 2019. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/415980/umfrage/gewerkschaftlicher-organisationsgrad-in-der-schweiz/>

Statistisches Bundesamt. (2021). Datenreport 2021 - Kapitel 4: Wirtschaft und öffentlicher Sektor. <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-4.html>

Statistisches Bundesamt. (2023). Pressemitteilung Nr. 214 vom 2. Juni 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_214_62.html

Swissinfo. Direkte Demokratie. <https://www.swissinfo.ch/ger/politik/direkte-demokratie/47797216>

TravailSuisse. Mitgliedsverbände. <https://www.travailsuisse.ch/de/about/mitgliedsverbaende>

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft. (2023). Broschüre (Gute Gründe für Beamte 2023). https://beamte.verdi.de/++file++651ebefc7833134fbf195ca3/download/Broschre%20%28Gute%20Grnde%20fr%20Beamte%202023%29%20_web.pdf

Volksinitiativen. Bundesamt für Statistik-Schweiz. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksinitiativen.html>

WKO. Kollektivvertrge für jede Branche. <https://www.wko.at/kollektivvertraege>

SEÇİLMİŞ ÜLKELER BAĞLAMINDA DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE **KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Yirmi yılı aşkın bir süreden beri Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığına yön veren 4688 sayılı Kanun'un özellikle koalisyon özgürlüğü bağlamında çağın gerisinde kaldığı tartışmasıdır. Cumhuriyetimizin 100. yılını geride bıraktığımız bir zeminde, sosyal tarafların görüşlerini etkin bir biçimde alarak ve uluslararası deneyimlerden yararlanarak geniş bir konsensüs içinde 21. yüzyılın meydan okumalarına cevap verebilecek, kamu görevlileri haklarını uluslararası hukuk normlarına uygun biçimde tanımlayacak yeni bir yasal çerçevenin oluşturulması zorunludur.



+90 312 230 48 98
+90 312 230 09 72-73



MemurSenKonf



www.memursen.org.tr
info@memursen.org.tr



Zübeyde Hanım Mh. Sebze Bahçeleri Cd.
No:86 Altındağ/Ankara